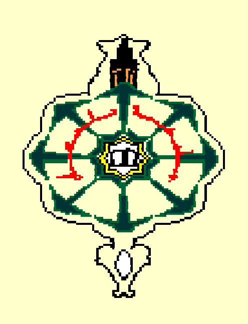
جامعة أبي بكر بلقايد. تلمسان.

كلية الحقوق



وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

من إعداد الطالب:

✍ غيتاوي عبد القادر

تحت إشراف الأستاذ:

د. بدران مراد

لجنة المناقشة:

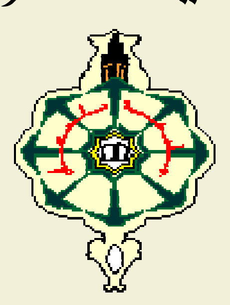
1- أ. تشوار الجيلالي	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	رئيساً
2- أ. بدران مراد	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	مقرراً
3- أ. دايم بلقاسم	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	مناقشاً
4- أ. عزاوي عبد الرحمن	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	مناقشاً

السنة الجامعية: 2007 -2008

السنة الجامعية: 2007 -2008

جامعة أبي بكر بلقايد . تلمسان .

كلية الحقوق



وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

من إعداد الطالب:

✍ غيتاوي عبد القادر

تحت إشراف الأستاذ:

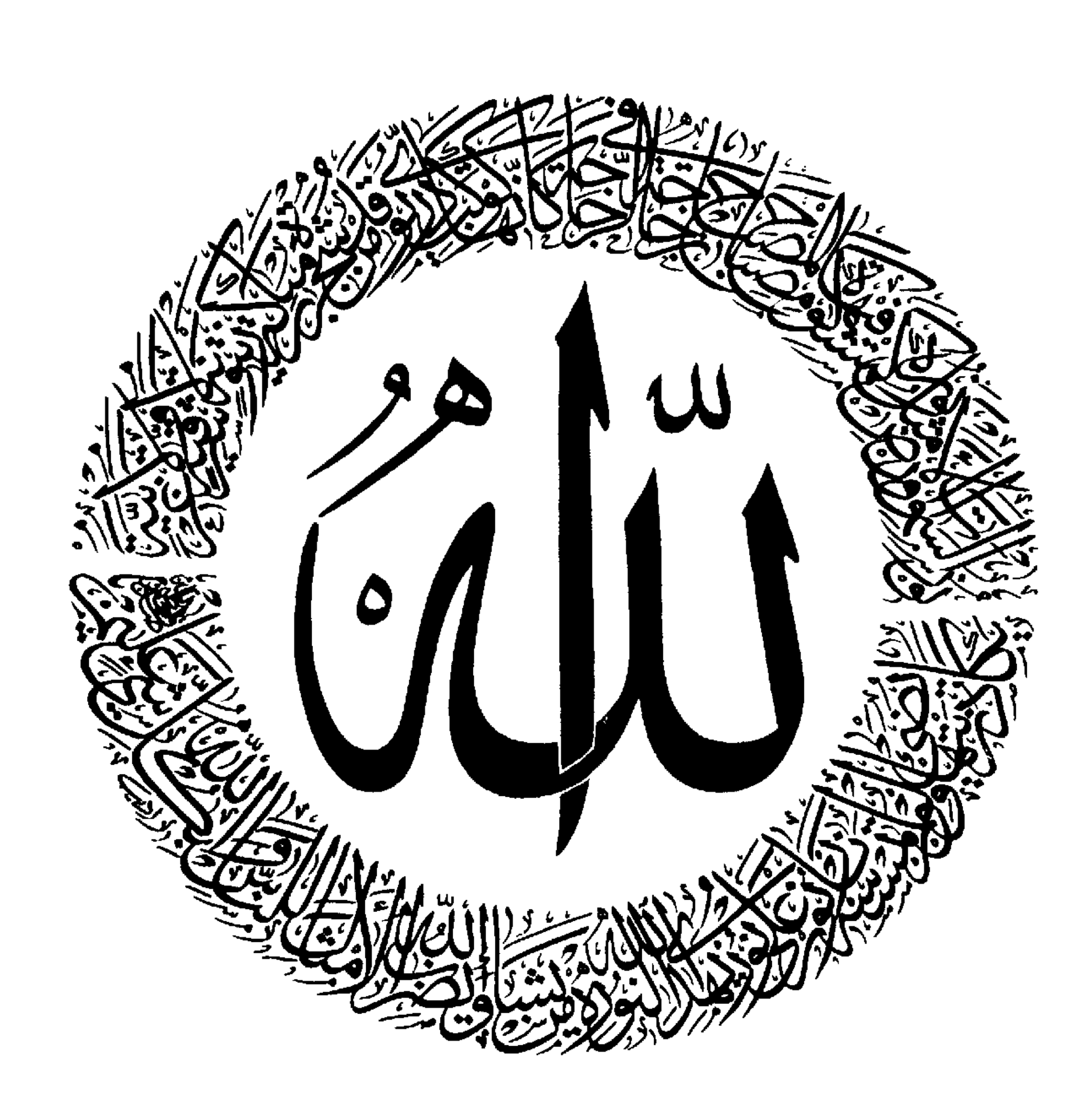
د. بدران مراد

لجنة المناقشة:

1- أ. تشوار الجيلالي	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	رئيساً
2- أ. بدران مراد	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	مقرراً
3- أ. دايم بلقاسم	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	مناقشاً
4- أ. عزاوي عبد الرحمن	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	مناقشاً

السنة الجامعية: 2007 -2008

بسم الله الرحمن الرحيم



التشكرات

أتقدم بالشكر الجزيل للمولى عز وجل حيث قال في محكم تنزيله

﴿ وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لأَزِيدَنَّكُمْ........... ﴾

"الآية 07 – سورة إبراهيم"

فأقول اللهم أنعمت فزد

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساهم في تعليمي وتأطيري

من يوم دخولي المدرسة إلى يوم تخرجي من الجامعة، وأخص بالذكر

الأستاذ المشرف الدكتور/ بدران مراد

على مجهوداته الجبارة، ونصائحه، وتوجيهاته المتواصلة، وحرصه الدائم طيلة

مدة الإشراف على هذا العمل المتواضع، وفترة الدراسة .

فجزاه الله عنا كل خير، وأمده بعونه، وحفظه ورعاه.

كما أشكر أعضاء اللجنة المناقشة

على قبولهم مناقشة هذا العمل وإثراءه، فجزاهم الله كل خير.

عبد القادر.

الإهداء

أهدي ثمرة هذا العمل

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمريهما،

وإلى كل إخوتي،

وإلى جميع الأهل والأصدقاء.

كما أهدي هذا العمل إلى كل زملائي طلبة الحقوق في جامعة أدرار وتلمسان وكلية الحقوق ببن عكنون.

عبد القادر.

قائمة المختصرات

1- المختصرات باللغة العربية:

ب.م.ج.:	البنك المركزي الجزائري.
ج.:	الجزء.
ج.ر.:	الجريدة الرسمية.
د.م.ج.:	ديوان المطبوعات الجامعية.
ر.م.ش.ب.:	رئيس المجلس الشعبي البلدي.
ط.:	الطبعة.
ق.إ.م.:	قانون الإجراءات المدنية.
ق.إ.م.إ.أ.:	قانون إجراءات المحاكم الإدارية الألماني.
ق.ع.:	القانون العضوي.
ق.م.د.ف.:	قانون مجلس الدولة الفرنسي.
ق.م.د.م.:	قانون مجلس الدولة المصري.
م.:	المادة.
م.إ.ع.م.:	المحكمة الإدارية العليا المصرية.
م .ت.:	مرسوم تنفيذي.
م.د.ج.:	مجلس الدولة الجزائري.
م.دس.ف.:	المجلس الدستوري الفرنسي.
م.د.م.:	مجلس الدولة المصري.
م.ق.:	المجلة القضائية.
م.ق.إ.م.:	محكمة القضاء الإدارية المصرية.
م.م.د.:	مجلة مجلس الدولة.

2- المختصرات باللغة الأجنبية:

A.I.B.:	Algerian international Bank. eng
A.J.D.A.:	Actualité Juridique de Droit administratif.
A.P.C.:	Assemblée populaire communale.
Art.:	Article.
C.A.A.:	Cour administrative d`´appel.
C.C.F.:	Conseil constitutionnel français.
C.E.:	Conseil d'Etat.
C.J.A.:	Code de justice administrative.
Concl.:	Conclusion.
Cons. Conc.:	Conseil de concurrence.
C.P.:	Conseil des préfectures.
C.P.C.:	Code de procédure civile.
C.T.A.:	Code de Tribunaux administratifs
Ed.:	Edition.
G.D.C.C.:	Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel.
J.C.P.:	Juris- Classeur Périodique.
L.G.D.J.:	Librairie générale de droit et de Jurisprudence.
LITEC.:	Librairie de la cour de cassation.
P.U.F.:	Presses Universitaires de France.
R.F.D.A.:	Revue française de Droit Administratif.
Rec.:	Recueil.
R.D.P.:	Revue de Droit Public.
Sec.:	Section.
T.:	Tome.
T.A.:	Tribunal administratif.
T.C.:	Tribunal des conflits.
V.:	Volume.


مقدمة

إن الإدارة العامة، و هي تجسد أحد أهم أهدافها على الإطلاق، و المتمثل في المصلحة العامة، تمارس وظائفها التقليدية، و المتمثلة على الخصوص في وظيفتي الضبط *(La fonction de police)* ، وتقديم الخدمات *(La fonction de prestation de service)*. فالأولى تهدف الإدارة من ورائها إلى حماية النظام العام. و هذه الوظيفة تمثل الجانب السلبي في نشاط الإدارة، كون هذه الأخيرة تقوم بإلزام المواطنين بالقيام بعمل أو الامتناع عنه. وبذلك فإن هذه الوظيفة هي بمثابة نوع من الرقابة على نشاط الأفراد، و الحد من ممارسة الحريات العامة. أما الثانية، فمن خلالها تقدم الإدارة خدمات للمواطنين عن طريق المرافق العامة. وهذا النشاط يمثل الوجه الايجابي لنشاط الإدارة.

و لتحقيق هذه الوظائف الحيوية و مباشرتها، فإن الإدارة تقوم بنوعين من الأعمال: الأعمال المادية *(les actes matériels)* ، و هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد ترتيب أي أثر قانوني عليها بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء. و الأعمال القانونية *(les actes juridiques)* ، و هي الأعمال التي تأتيها الإدارة قاصدة من ورائها ترتيب أثر قانوني معين.[1]

وتنقسم الأعمال الإدارية القانونية بدورها إلى نوعين. الأولى هي الأعمال الانفرادية، و تتمثل أساسا في القرار الإداري. وهذا العمل تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة و الملزمة، وسواء صدر من شخص طبيعي واحد كرئيس الجمهورية، أو الوزير، أو الوالي، أو صدر من هيئة، أو مجلس يمثل شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية. أما الثانية فهي الأعمال الاتفاقية، أو العمل الإداري التعاقدي، و الذي يصدر بناء على اتفاق بين جهة الإدارة، و طرف أو أطراف أخرى، و يتمثل على الخصوص في العقد الإداري.

فالقرارات الإدارية تعتبر من أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية، و مظهراً من مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة *(Les prérogatives de la puissance publique)* . فالإدارة لها الحق في إصدار قرارات إدارية ملزمة بإرادتها المنفردة، و دون حاجة إلى موافقة المخاطبين بها، بل و دون أن يتوقف ذلك على موافقة القضاء. وهذا تطبيقا لمبدأ الفصل مابين السلطات *(Le principe de séparation des autorités)*، حتى أن م.د.ف قد

---

[1] – رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري" دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة، *1999*، ص.*9*.

قرر في حكم شهير له[1] عدم قبول دعوى الإدارة أمامه، إذا كان طلبها يتمثل في السماح لها باتخاذ قرار معين، ما دام أن هذه المسألة هي من اختصاصها المقرر قانوناً.

وبصدور القرار الإداري من السلطة التي تملك ذلك، مستوفياً لجميع أركانه و عناصره، فإنه يُنفذ فوراً في حق الإدارة، دون أن يتوقف نفاذه على علم الأفراد. و بهذا قضى م.د.ف[2] و م.د.ج[3]. و في مصر، قررت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في *11* ديسمبر *1952* أن القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في مجالها الإداري التنظيمي، هي بحسب الأصل تتم و تنتج آثارها القانونية، من يوم توقيع من يملك سلطة إصدارها و توجيه الأمر بالعمل بها، و تنفيذها و لو لم تنشر[4]. و يترتب على هذه القاعدة، أولاً، أنه يتعين الرجوع إلى تاريخ صدور القرار الإداري للحكم على مشروعيته، خاصة من حيث مصدر القرار و سببه. و ثانياً، أنه منذ صدور القرار، و دون حاجة لنشره أو إعلانه، يكون في وسع الإدارة تنفيذه، و بالقدر الذي لا يلحق ضررا بالأفراد، لأن القرارات الإدارية لا تسري في حقهم إلا إذا علموا بها عن طريق وسائل العلم المقررة، المتمثلة في التبليغ أو النشر[5].

و بعدما يتم تبليغ القرار الإداري إلى المخاطبين به، يستوجب على هؤلاء تنفيذه[6] و الامتثال إلى ما جاء به. فإذا ما نفذوه، نكون أمام تنفيذ اختياري. و هذا هو الأصل عندما يسود

1- « *Les autorités administratives sont en principe irrecevable à demander au juge le prononcé des mesures qu'elles ont le pouvoir de décider.* » *M.BERNARD, concl. Sur C.E. Sec., 7 Février 1964, Ass.synd. du canal de gap, Rec., p.84. Cité par : Olivier DUGRIP, L`urgence contentieuse devant les juridictions administratives, P.U.F., Paris, 1991, p.232.*

2 – حكم م.د.ف الصادر في *1913/06/27* في قضية كورنيس « *Cornus* ».أشار إليه: خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق– دراسة مقارنة –، ط *2*، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، *1999*، ص.*194*.

3– جاء في قرار ل:م.د.ج أن" القرارات الإدارية نافذة بمجرد صدورها، ما لم يضع القضاء حداً لتنفيذها"، أنظر مجلس الدولة (الغرفة الرابعة)، الملف رقم *019341*، بتاريخ*2005/11/15*، قضية أعضاء المستثمرة الفلاحية رقم *6* مجدوبي ضد ف.إ. ومن معه، م.م.د. ، العدد *7*، *2005*، ص.*133*.

4– مأخوذ عن: خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص.*194*.

5 – لقد انقسم الفقه إلى قسمين فيما يخص تاريخ سريان أو نفاذ القرار الإداري: الفريق الأول يرى أن نفاذ القرار الإداري يبدأ من تاريخ التوقيع عليه" نظرية التوقيع". فالقرار الإداري حسب هذه النظرية يدخل حيز التنفيذ من وقت الإمضاء عليه، إلا إنه لا يسري على الأفراد، إلا إذا علموا به عن طريق إحدى وسائل النشر المقررة قانوناً. أما الفريق الثاني، فيرى أن نفاذ القرار الإداري يبدأ من تاريخ نشره " نظرية النشر". فالقرارات الإدارية التنظيمية *(Les actes réglementaires)*، تخضع لقاعدة النشر *(La publication)* حتى تدخل حيز التنفيذ. لمزيد من المعلومات، أنظر: ناصر لباد، القانون الإداري، ج *2* (النشاط الإداري)، ط *1*، لباد، الجزائر، *2004*، ص.*370*.

6– يختلف تنفيذ القرار الإداري عن نفاذه، فالنفاذ هو عملية قانونية تتم بموجب الإصدار و الشهر (النشر أو التبليغ)، أما التنفيذ فهو العملية التي تأتي بعد النفاذ، أي وضع القرار حيز التطبيق، لمزيد من المعلومات، أنظر: محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة،*2005*، ص.*107*.

الوعي المدني *(le civisme)* في المجتمع. إلا أنه في الغالب، نجد أن القرارات الإدارية تلقي على عاتق المخاطبين بها التزامات، سواء الأفراد، أو إدارة أخرى، مما يجعلهم يعزفون عن تنفيذها، و يتهربون من واجب الطاعة الذي يجب أن يكون للسلطة مصدرة القرار التي تسهر على الصالح العام. و أمام هذا الوضع "الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية"، فإن الإدارة تلجأ إلى طرق أخرى في سبيل إجبار الأفراد على تنفيذ ما أصدرته من قرارات. فبالإضافة إلى لجوء الإدارة إلى القضاء لإجبار المخاطبين بالقرار على تنفيذه، فلها أن تنفذه بنفسها مباشرة *(L´exécution d´office)*. و هذا الحق المخول للإدارة قانوناً، يعتبر من أخطر الامتيازات الممنوحة لها على الإطلاق، و أنجعها أثراً.

إن القرار الإداري يصدر متمتعا بقرينة الصحة و السلامة *(Le privilège du préalable)* المفترضة في كل الأعمال الإدارية. و هو ما يعني مشروعية القرار الإداري قانونا، و بدون أن يتوقف ذلك على إقرار من أي جهة بما فيها القضاء. إن مبرر هذه المشروعية، هو أن الإدارة، و من خلال كل أعمالها، و خاصة القرار الإداري، تسعى دوما إلى تحقيق المصلحة العامة. لهذا الاعتبار فإن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية. إن أهم نتيجة تترتب على قرينة السلامة، تتمثل في مبدأ الأثر غير الموقف للطعن[1] *(L'effet non suspensif)*.

إن هذا المبدأ الذي استند إلى مبررات عديدة، كسعي الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة، و عدم عرقلة نشاط الإدارة، و تجسيد مبدأ الفصل ما بين السلطات، وجهت إليه انتقادات كثيرة. فتنفيذ القرارات الإدارية قد ينتج عنه أضراراً بمصالح الأفراد. هذه الأضرار قد تكون غير قابلة أو صعبت الإصلاح إذا ما تم تنفيذ القرار و أنتج آثاره.

و لتفادي هذه الانتقادات و السلبيات التي خلفها الأخذ بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، وُجِدَ نظام آخر استثناءً، يسمح بوقف تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء، إذا ما توفرت الشروط القانونية لذلك. هذا و تجدر الإشارة هنا إلى أن الإدارة، بإمكانها أن تؤجل تنفيذ القرار الإداري الذي أصدرته، متى وُجِدَ مبرر لذلك.

فالقانون يسمح للأفراد المتضررين من تنفيذ القرار الإداري، أن يطلبوا و قف تنفيذه أمام القضاء، بعد أو أثناء الطعن بالإلغاء، متى وُجِدَتْ المبررات القانونية لذلك. إن وقف تنفيذ القرار

---

[1]- *Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 14 éme éd, DALLOZ, 1992, p.90.*

الإداري، قد يتقرر بموجب نصوص خاصة (النظام الخاص للوقف)، و التي لا تمنح سلطة تقديرية واسعة للقاضي للقضاء به. فالقاضي مجبر بأن يأمر بوقف التنفيذ، إذا ما توفر الشرط المقرر لذلك. كما أنه قد يكون مقرراً بموجب النصوص العامة (النظام العام للوقف). و في هذه الحالة، يكون للقاضي سلطة واسعة في القضاء بالوقف، متى تحققت الشروط المنصوص عليها قانونا. إن هذا النوع من الوقف سيكون محل دراستنا هذه.

فمن الناحية التاريخية، يرجع الفضل في وجود هذا النظام الاستثنائي، على قاعدة الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، إلى المشرع الفرنسي، الذي منح مجلس الدولة اختصاص وقف تنفيذ القرارات الإدارية، و ذلك بموجب المادة الثالثة من مرسوم *22* جويلية *1806*، و دون أية إشارة إلى الأوضاع و الضوابط التي يلتزم بها القاضي الإداري في ممارسة تلك السلطة. و قد نتج عن ذلك، أن وجدَ القاضي الفرنسي لديه الحرية الكاملة في صياغة قواعد نظرية وقف التنفيذ، لمدة تربو على مائة و خمسين عاماً، حتى حدوث أول تدخل تشريعي لتقنين الشروط الموضوعية للحكم بوقف التنفيذ، بالمادة *54* من المرسوم الصادر في عام *1963*. ثم لحقت تغييرات وتطورات كبيرة على هذا النظام في فرنسا، كان آخرها بموجب القانون رقم *2000-57* الصادر في *30* جوان *2000* و المتعلق *(Le référé – suspension)* . أما في الجزائر فنجد أن نظام الوقف تم النص عليه بموجب الأمر *66-154* الصادر في *8* جوان *1966* المتضمن ق.إ.م المعدل، و المتمم، خاصة المواد *170*، *171*، *283*. أما المشرع المصري فلقد أخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، بموجب أول قانون لمجلس الدولة المصري، و ذلك من خلال المادة التاسعة من القانون رقم *182* لسنة *1946*.

إن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، نصت عليه التشريعات المقارنة التي أشرنا إليها فيما سبق، إلى جانب مبدأ الأثر غير الموقف للطعن، و اعتبرته (نظام الوقف) دوماً استثناء على هذا المبدأ، و الذي يعتبر من القواعد الأساسية في القانون العام في فرنسا *(règle fondamentale du droit public)*.[1]

[1] – إن هذا المنطق ليس مكرسًا على إطلاقه، بحيث أن التشريع الجرماني– المادة *80* من قانون المحاكم الإدارية– وإن كان يأخذ بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن، و كذا نظام الوقف، جنبًا إلى جنب، كما هو عليه الحال في التشريعات سالفة الذكر، إلا أنه و عكس ما سبق بيانه، يجعل من نظام الوقف، هو الأصل، و من مبدأ الأثر غير الوقف للطعن الاستثناء. لمزيد من التفاصيل أنظر:

- Olivier DUGRIP, op.cit., p.232.

و من هنا يعد موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري، من المواضيع ذات الأهمية البالغة، باعتباره يندرج تحت أكثر من إطار. فبداية، ومن خلاله، يمكن ممارسة الرقابة على الأعمال الإدارية في إطار احترام مبدأ المشروعية (خضوع القرارات الإدارية للقانون بمفهومه الواسع) وذلك عن طريق القضاء، و يأتي هذا بعدما كانت الإدارة لا تخضع لرقابة القضاء. و مما يزيد من أهمية، و فعالية الرقابة في هذا المقام، هو أنها رقابة سابقة على التنفيذ، و هذا عكس الرقابة بالإلغاء التي قد لا تجدي نفعاً في مواجهة القرارات الإدارية، التي أنتجت آثارها فوراً، و بمجرد صدورها. و من جهة أخرى، فإن نظام الوقف، يكفل حماية الحقوق الفردية من تعسف الإدارة في إصدار قرارات مخالفة للقانون، و بالمرة إقامة نوع من التوازن بين المصالح العامة التي تهدف إليها الإدارة، و المصالح الخاصة للأفراد، حيث أصبحت الإدارة و الفرد على قدم المساواة أمام القضاء، مما جعل الأفراد يحق لهم مقاضاة الإدارة أمام الهيئات الإدارية الوطنية، بل و بإتباع إجراءات تتميز بالسرعة تحمي حقوقهم مؤقتا. إن طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، يندرج تحت مبدأ الحق في التقاضي المكرس بموجب الدساتير الوطنية، و المواثيق الدولية، و الذي يعتبر من الضمانات الأساسية لحق الدفاع[1]، و من دعائم دولة القانون. كما أن وقف التنفيذ هو فرصة لمعرفة مدى كفاءة، وجرأة القاضي الإداري في مواجهة سلطات الإدارة ، و مناسبة للوقوف، و لتقييم مدى استقلال جهاز القضاء على أرض الواقع. و هذا في ظل التطور الذي طرأ على جهاز القضاء في الجزائر، من سلطة مستقلة بموجب دستور *1989*، إلى اعتناق نظام الازدواج القضائي بموجب دستور *28* نوفمبر *1996*. و ما يزيد من أهمية البحث في هذا المجال، أن الدراسة امتدت إلى بعض التشريعات المقارنة و المتشابهة مع التشريع الجزائري، و هذا من أجل و ضع التشريع، و القضاء، و الفقه الجزائري على المحك، قصد مسايرة التطور السائد في العالم.

إن اختياري لهذا الموضوع، كان دافعه قلة الدراسات في هذا المجال في الجزائر، بالرغم من الإشكالات التي تطرح في شأنه في ظل الغموض التشريعي، و قلة النصوص المنظمة له وجمودها. إضافة إلى التضارب في الأحكام القضائية التي تعالج حالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، و عدم

---

[1] -Le sursis à exécution avait été qualifié par le Conseil Constitutionnel (23 janvier 1987, Cons. Conc, Rec., p. 8) de « garantie essentielle des droits de la défense» et il est donc satisfaisant qu'il soit désormais traité par une loi, au titre des « garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Pour plus de détail, voir: Bernard PACTEAU, Contentieux administratif, 5 ème éd, P.U.F., Paris, 1999, p.127.

الثبات، و الرجوع عن بعض المواقف التي تكرست في القرارات القضائية أحياناً. إضافة إلى ذلك، نجد أن المشرع الجزائري أحياناً، أجمل معالجة وقف التنفيذ المتعلق بالقرارات الإدارية و القضائية في نفس النصوص[1].

إن الإشكالية التي أريد إثارتها و مناقشتها، تتمثل عن كيف تم وضع و تطوير نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية؟ و هل وضع بشكل يكفل ضمان، و حماية حقوق الأفراد، وإقامة التوازن بين أهداف الإدارة (المصلحة العامة)، و المصالح الخاصة للأفراد؟ و كيف يمكن لوضع النظام كمجرد استثناء على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن، أن يحقق الأهداف المرجوة منه؟ و كيف يطبق القاضي هذا النظام في ظل السلطة الممنوحة له (هل يتوسع في الوقف أم يتشدد في منحه)؟ و كيف هو الحال في الجزائر، من الناحية القانونية، و القضائية، و هذا بالمقارنة مع التشريعين الفرنسي، و المصري؟

للإجابة عن هذه الإشكالية ارتأينا اتباع المنهجين التحليلي و الوصفي الذي يتطلبه هذا النوع من المواضيع، باعتبار أساس الدراسة هي النصوص التشريعية في أغلب الأحيان، مع المقارنة بين مختلف التشريعات خاصة الفرنسية، الجزائرية، المصرية. و ذلك وفق خطة جاءت إجمالاً مقسمة إلى فصلين اثنين. فلقد اشتمل الفصل الأول على الأحكام العامة المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري. أما في الفصل الثاني، فإنه يتعلق بالأحكام الإجرائية لوقف تنفيذ القرار الإداري.

---

1 – إن المادة 2/283 من الأمر رقم 66-154 الصادر في 8 جوان 1966 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم تخص القرارات الإدارية، و القرارات القضائية.

الفصل الأول

الأحكام العامة المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري

إن القرار الإداري يُعتبر أهم وسيلة تستعملها الإدارة قصد القيام بأنشطتها المختلفة. و لما كانت المصلحة العامة لا تقبل التعطيل و التماطل، مُنحت الإدارة امتياز التنفيذ المباشر لقراراتها. و خاصية النفاذ المباشر، تلازم القرار الإداري منذ ميلاده، أي من يوم صدوره. ومن هذا المنطلق، كفل القانون نوعاً من الحماية، لِمَا تصدره الإدارة من قرارات في مواجهة الطعون القضائية التي تهدف إلى وقف تنفيذها. إن الوضع هذا، كُرس في أحكام القضاء، معلناً عن بزوغ مبدأ في القضاء الإداري، عُرف بالأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء. إن المبدأ هذا، يعطي ضمانات للإدارة للمُضي في إصدار ما تراه مناسباً من قرارات لتحقيق المصلحة العامة. إلا أن المشرع، وضع في الحسبان إمكانية تضرر الأفراد من هذه القرارات، و بالتالي الطعن فيها. فأجاز وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناءٍ على المبدأ، إذا توفرت شروطه، و طلبه صاحب الشأن.

فكيف تم وضع هذا البناء القانوني، و تم الجمع بين القاعدة و الاستثناء؟ و ما هي القرارات الإدارية محل طلب الوقف؟ للإجابة على هذه الأسئلة ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نتعرض في المبحث الأول، إلى القرار الإداري بين نفاذه، و جواز وقف تنفيذه. أما المبحث الثاني، فنتعرض فيه، إلى محل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

المبحث الأول: القرار الإداري بين نفاذه و جواز وقف تنفيذه.

الأصل أن القرارات الإدارية نافذة من يوم صدورها، ما لم يضع القضاء حداً لتنفيذها[1]. و للإدارة أن تنفذها دون استشارة أية جهة. إن هذا الامتياز الذي تحظى به الإدارة، مرده إلى أن الهدف من نشاط الإدارة، هو تحقيق المصلحة العامة، بالإضافة إلى قرينة الصحة المفترضة في عمل الإدارة. إن هذا الاعتبار جعل القرارات الإدارية في منأى عن الطعون القضائية، من حيث تنفيذها الذي لا يتأثر في شيء من ذلك.

إن هذا الأصل العام يرد عليه استثناء، ألا و هو جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية، عند توفر شروطه القانونية، الشكلية و الموضوعية.

فكيف تم وضع المبدأ العام – الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء–، ولماذا وجد إلى جانبه نظام استثنائي، و هل هذا الازدواج يحقق الحفاظ على المشروعية؟

1– مجلس الدولة (الغرفة الرابعة)، ملف رقم *019341*، بتاريخ *15/11/2005*، قضية المستثمرة الفلاحية الجماعية رقم *06* مجدوبي، ضد ف.إ و من معه، سابق الإشارة إليها.

للإجابة على هذه الإشكالات، قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، خصصنا المطلب الأول، إلى مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بدعوى تجاوز السلطة. أما المطلب الثاني، فنتحدث فيه عن الطابع الاستثنائي لنظام الوقف.

المطلب الأول: مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بدعوى تجاوز السلطة.

إن هذا المبدأ متأصل، و له جذور في قانون مجلس الدولة الفرنسي[1]، و اعتماده، كان وفقاً لمبرراتٍ، و معطياتٍ مختلفة. فما هو مضمون المبدأ، و مبرراته يا ترى؟

إن الإجابة على هذه الإشكالية الفرعية تكون من خلال الفرعين التاليين. نتعرض في الفرع الأول، إلى مضمون المبدأ. أما الفرع الثاني، فنتعرض فيه إلى تبريرات المبدأ.

الفرع الأول: مضمون المبدأ.

تكريسا لمبدأ المشروعية، فقد سُمح للأفراد بالطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التنفيذية عن طريق دعوى الإلغاء (دعوى تجاوز السلطة) أمام القضاء الإداري. إلا أن هذا الطعن، لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار الإداري. ولقد كُرس هذا الموقف، كمبدأ معروف في القانون الإداري، و سمي بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بدعوى الإلغاء. ومقتضى هذا المبدأ، أن الطعن في القرار الإداري بدعوى الإلغاء، لا يوقف حسب الأصل تنفيذه، الذي يجب أن يستمر إلى أن يُقضى بإلغاء القرار المطعون فيه، أو يُسحب من قبل الإدارة، إذا ما شابه أحد أوجه عدم المشروعية[2]. كما يكون للإدارة في هذه الحالة، الخيار بين التمهل، حتى ينجلي الموقف، أو تنفيذ القرار على مسئوليتها، متحملة مخاطر هذا التنفيذ [3].

إن هذا المبدأ، تم النص عليه في مختلف التشريعات الوطنية، بحيث نجد له جذور في القانون الإداري الفرنسي عبر مختلف المراحل التي مر بها القضاء الإداري. فلقد تم النص على هذا المبدأ لأول مرة في المادة الثالثة من المرسوم الصادر في *22* جويلية ***1806***، ثم تأكد المبدأ في المادة

---

[1] – فقد نُص عليه لأول مرة في المادة *3* من المرسوم الصادر في *22* جويلية *1806*.

[2] – محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري (الطابع الاستثنائي لنظام الوقف و شروطه– أحكام الوقف)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ***1997***، ص.*6*.

[3] – عبد الغني بسيوني عبد **الله**، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط *3*، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ***2001***، ص.*14*.

24 من قانون *24* ماي *1872*، و قانون *18* ديسمبر *1940*. و نص عليه من جديد في المادة 48 من الأمر رقم *45- 1708* الصادر في *31* جويلية *1945*، و المادة 54 من المرسوم رقم *63- 766* الصادر في *30* جويلية *1963* [1]، و المعدل بالمادة 13 من المرسوم رقم *84-819*الصادر في *29* أوت *1984*. و استمر العمل بهذه القاعدة بصفة مضطردة، ولم يؤثر على استقرارها الإصلاحات التي أدخلت على نظام القضاء الإداري في فرنسا، بالمرسوم رقم *53-934* الصادر في *30* سبتمبر *1953*، الذي أنشأ المحاكم الإدارية (*T.A*) ، و جعلها صاحبة الولاية العامة بالفصل في المنازعات الإدارية. و لا القانون الجديد الصادر في *31* ديسمبر سنة *1987* بإصلاح القضاء الإداري الذي أسس المجالس الإدارية الاستئنافية (*C.A.A*) [2].

أما في القانون الجزائري، فقد تم النص على المبدأ في المادة *170/11* من ق.إ.م بقولها "لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقف، إلا إذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح من المدعي"[3].

وفي القانون المصري، فإن المبدأ نفسه تم النص عليه في المادة *49/1* من قانون مجلس الدولة المصري رقم *47* لسنة *1972* بقولها "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه". و في شأنه تقرر م.إ.ع.م "أن الأصل الذي جرت أحكام هذه المحكمة على تقريره عملاً بالمبادئ العامة للقانون الإداري، و على مقتضى الأصول العامة المنظمة للقضاء الإداري، سواء في الدستور أو قانوني مجلس الدولة و المرافعات المدنية و التجارية، افتراض سلامة و صحة القرارات الإدارية التي تصدر واجبة النفاذ. و أن مخاصمة القرار الإداري أمام محاكم مجلس الدولة في حد ذاتها، لا توقف التنفيذ"[4].

---

[1]-*« Devant les juridictions administratives la règle est que la requête n`a pas d`effet suspensif. Posée dés l`origine de la juridiction administrative par l`article 3 du décret du 22 juillet 1806, cette règle a toujours été réaffirmée par l`art.24 de la loi du 24 mai 1872 et la loi du 18 décembre 1940. Elle est formulée dans son dernier état par l`art .48 de l`ord du 31 juillet 1945 et par l`art .54 du décret du 30 juillet 1963 modifié ». Pour plus de détail, voir: Olivier DUGRIP, op.cit., p.207.*

[2] – عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*16*.

[3] – الأمر رقم *154/66* المؤرخ في *08* جوان *1966* و المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل، و المتمم.

[4] – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*6*.

و في تطبيقاتها لأول قانون منظم لمجلس الدولة ، قررت محكمة القضاء الإداري المصرية، و بعد أن أوردت القاعدة العامة، أنه " يؤخذ من ذلك أن كل قرار إداري يكون مشمولا بالنفاذ بقوة القانون ، ولا يترتب على مجرد طلب إلغائه أمام محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذه" [1].

و يعد هذا المبدأ، نتيجة منطقية لمبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري الذي يعتبر قاعدة أساسية في القانون العام. و لا يجوز الخروج عن هذا الأصل العام - المبدأ-، إلا بنص تشريعي خاص، ليس فقط فيما يتعلق بطعون الإلغاء المقدمة لجهات القضاء، و إنما أيضا بالنسبة للتظلمات المرفوعة للإدارة. فكل هذه التظلمات بالمعنى الواسع- القضائية و الإدارية- ليس لها أثر موقف لتنفيذ القرار الإداري، ما لم ينص صراحة على خلافه[2]، أو وُجِدَ نظام قانوني يأخذ بمبدأ الأثر الموقف للطعن، مثل ما هو عليه الحال في النظام الجرماني الذي سبقت الإشارة إليه[3].

إن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، يرتكز على مبررات عديدة ستكون موضوع الدراسة في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تبريرات المبدأ.

لقد أرجع الفقه و خاصة الفرنسي[4]منه أهم المبررات أو الأسانيد التي يقوم عليها المبدأ إلى ما يلي: فكرة القرار التنفيذي، و مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية و الإدارية، و مبرر الاعتبارات العملية (المصلحة العامة).

---

1 - مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.7.

2 - محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.9.

3 - " فحسب المادة 80 من ق.إ.م.إ.أ ، فإن الأثر الموقف للطعن يتعلق بالطعن الإداري المسبق المقدم أمام الجهات الإدارية المصدرة للقرار بصفة إجبارية ،كما يتعلق بالطعن أمام الجهات القضائية. إن المبدأ هنا لا يطبق على إطلاقه، بحيث أن الأمر لا يشمل إلا الطعون المقدمة ضد القرارات المحدثة لأثر قانوني *(Faisant grief)* وهي التي تحمل التزامات وتفقد بعض الحقوق للمتقاضين. فكثير من الطعون ليس لها أثر موقف لأنها موجهة ضد قرارات لا تحمِل التزامات و لا تفقد المتقاضين حقوقهم.

إضافة إلى ذلك فإن المادة 19 الفقرة 4 من القانون الأساسي الألماني تضع بعض الاستثناءات على مبدأ الأثر الموقف للطعن بالإلغاء:

بداية فإن القانون يجرد الطعن من كل أثر موقف عندما يوجه ضد القرارات المتعلقة بالضرائب،الرسوم، و كل الرسوم الأخرى التي ليست من اختصاص المحاكم الضريبية، و كذا تدابير الشرطة المتعلقة بحفظ الأمن و النظام والتي تحمل وصف الاستعجال، وبعض التدابير المتعلقة بالحماية من بعض الأمراض، و الدفاع الوطني، و حالة الأزمات السياسية و الاقتصادية". للمزيد من المعلومات، أنظر:

- Olivier DUGRIP, op.cit., p.232.

4- *Olivier GOHIN, Contentieux administratif, 2éme éd, LITEC, Paris, 1999, p.260.*

أولا: فكرة القرار التنفيذي.

إن الخاصية التنفيذية للقرارات الإدارية *(Le caractère exécutoire des décisions administratives)* أكدها الأستاذ شوارتزنبرج (*Schwartzenberg*) ، والذي قال إن قاعدة الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية، تنبع من مبدأ عام، يتمثل في امتياز عمل الإدارة، و قرينة الصحة التي تُميز أعمالها. وهو نتيجة وإبراز للخاصية التنفيذية للقرارات الإدارية[1].

و قد كان الفقيه موريس هوريو "*Maurice Hauriou*"[2] عميد مدرسة تولوز، أول من نادى بهذه الفكرة في نهاية القرن التاسع عشر في كتابه "الوجيز في القانون الإداري". حيث يرى الفقيه أن الإدارة تملك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تتخذها، دون الرجوع إلى القضاء ، حتى عندما يكون تنفيذ القرار للمحافظة على مصلحة الغير.

و تتحلل الفكرة و تتدرج عناصرها كالأتي:

1- يصدر القرار الإداري متمتعا بقرينة الصحة والسلامة المفترضتين *(Le privilège du préalable)* . و هذا ما يعني مشروعية القرار قانوناً، و دون أن يتوقف الأمر في ذلك على إقرار من القضاء. و القرينة تجد أساسها في كون الإدارة، تهدف دوماً من وراء أعمالها إلى الصالح العام. فلا يُفترض بداءة مخالفة القانون في أعمالها، و إنما الصحة، و السلامة هما المفترضتين، إلى أن يثبت العكس من طرف من يدعي غير ذلك. إن هذا الامتياز الذي مُنح للإدارة يجعل هذه الأخيرة تتحمل نتائج التنفيذ فيما لو تبين أن القرار غير مشروعٍ، ويضعها في موضع المساءلة و المطالبة بالتعويض، إذا ما توفرت شروطه. إن القرار الإداري يُولد بقوة التنفيذ الذاتي، و يرتبط بقرينة المشروعية وجوداً و عدماً. فبغير افتراض مشروعية القرار على هذا النحو، سينتفي بطبيعة الحال سند قوته التنفيذية الذاتية، والقوة التنفيذية الذاتية، تفقدُ بدورها سندها بغياب قرينة المشروعية. و يعبر الفقيه "*Hauriou*" عن هذا التلازم بقوله *(C`est dans le bénéfice du préalable que consiste le principe d`autorité)*[3].

---

[1]- *« Le caractère non suspensif du recours découle d´un principe plus général- le privilège d'action d'office, le privilège du préalable, il est la conséquence et l'illustration du caractère exécutoire des décisions administratives». Cité par: Olivier DUGRIP, op.cit., p.211.*

[2]- أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.11.

[3] – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.12.

إن القوة التنفيذية للقرار الإداري، لا تعني أن القرار يصير غير قابل للإلغاء مستقبلاً، بل أن الامتياز هذا– الذي مُنح للإدارة في إصدار القرارات التنفيذية و التي تتمتع بخاصية التنفيذ المباشر– يُجابَهُ من جهة أخرى، بإمكانية تدخل القضاء لفحص مشروعيتها، نتيجة مطالبة الأفراد لذلك. و الأكيد أن هذا التدخل يكون دائماً لاحقاً *(à posteriori)*. و في هذا الإطار يقول العميد هوريو *(Tout est révisable car tout s`exécute provisoirement et préalablement)*.[1]

و بالرغم من الحق الذي مُنح للمخاطبين بالقرار، باللجوء إلى الجهات القضائية الإدارية المختصة لاحقاً للفصل في مدى مشروعيته، فإن ذلك لا يؤثر في التزاماتهم بتنفيذ ما جاء به القرار، فهم مُطالبون بداية بالتنفيذ. ثم الطعن فيه عندما يتعارض هذا القرار مع مصالحهم الخاصة مسبباً لهم أضراراً. فالقرار الإداري المطعون في مشروعيته أمام القضاء يجب أن ينفذ مؤقتاً، وإلى غاية الفصل النهائي في القضية، لأن الطعن بالإلغاء في القرار الإداري لا يؤدي إلى وقف تنفيذه، وهذا نتيجة لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية [2].

و إذا كانت نظرية العميد *"M. Hauriou"* هذه، وجدت بعض المساندين لها، مثل العميد ليون دوجي *"Léon Duguit"*[3]، فإنها بالمقابل واجهت انتقادات لاذعة لاحقاً من مجموعة من الفقهاء أمثال *"Lavau"* و *"Chinot"*[4] . فقد أسسوا رفضهم لها على أساس أن الإدارة لا تملك سلطة تنفيذ قراراتها مباشرة، إلا في الحالات التي يخول لها القانون ذلك صراحة. فلا يتعلق الأمر في هذا الخصوص، بمبدأ طبيعي تستمد منه الإدارة سلطة مطلقة في التنفيذ الجبري المباشر، و إنما باختصاص قانوني تنحصر في إطاره، وحدوده، و غاياته، مثل هذه السلطة. و ذلك انطلاقاً من وجوب ضمان مصالح الأفراد، و عدم تعرضهم لتعسف الإدارة في استعمال وسائل القهر المادي، التي تحوزها [5].

---

[1] – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط ، نفس المرجع، ص.12.

[2]-« *Malgré la saisine du juge, la décision administrative dont la légalité est contestée doit être exécutée par provision. La formation du recours contentieux ne suspend pas l'exécution de la décision: présumée légale, elle conserve sa force exécutoire jusqu`a ce que le juge statue ». Pour plus de détail, voir : Olivier DUGRIP, op.cit., p.212.*

[3]– أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط ، المرجع السابق، ص.13.

[4]– أشار إلي ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.18.

[5] – أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.13– 14.

ومن بين المنتقدين لنظرية هوريو الأستاذ *"M.Chinot"*[1] الذي رفض الإقرار بأن للإدارة امتياز عام في هذا الشأن، لأن الأمر لا يتعلق بوجود مبدأ طبيعي، و إنما باختصاص قانوني. فلقد فرق بين القوة الملزمة للعمل الإداري *(La force obligatoire)* ، و القوة التنفيذية له *(La force exécutive)* و قدرة الإدارة الفعلية على التنفيذ *(La faculté effective d`exécution)* . إذ يرى على عكس العميد هوريو، أن الإدارة لا تملك هذه الامتيازات الثلاثة إلا في الحالات التي يحددها القانون، وأن على الإدارة أن تلجأ إلى القاضي في الحالات الأخرى، لكي يسمح لها بالتنفيذ بالقوة الجبرية .

أما الأستاذ لافيريير *"Laferrière"*[2] فيقرر أن الإدارة، لا تحوز بصفة عامة امتيازات استثنائية، إلا في إطار النصوص القانونية المرخصة بذلك. و بدوره الأستاذ برتيليمي *"Barthélémy"*.[3] يضيف قائلا "إنه مبدأ من قانوننا العام، و الذي لا تستطيع الإدارة أن تمارس السلطة التي خولها لها القانون ، إن الإدارة لا تستطيع المساس بأملاكنا ، أو وضع اليد على شخصنا إلا بالاستناد إلى نص قانوني يمنحها هذه السلطة. كما أن الأستاذ إيزنمان *"Eisenmann"*[4] يطالب بإبعاد هذه النظرية- نظرية القرار التنفيذي- من الفقه، كونها أدخلت عليه الكثير من الغموض و الأفكار الخاطئة.

كما أن الأستاذ *"Lavaut"*[5] هو الآخر، لا يقر بوجود اتفاق على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية، و ما ينتج عنها من عدم وقف تنفيذها عند الطعن فيها بالإلغاء، لأنه يعتقد أنها مجرد بدعة قال بها العميد هوريو، وقد أخذها عنه و سلم بها الفقه الحديث.

---

[1] – أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.18.

[2] - *« IL ne nous semble pas que les autorités publiques puissent s`investir elles mêmes des pouvoirs que le législateur a omis à leur accorder ».*

– مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. 14.

[3]-*"C`est un principe de notre droit public que l`administration ne puisse exercer que les pouvoirs qui lui sont rigoureusement conférés par la loi ; l`administration ne peut toucher à nos biens, mettre la main sur nos personnes qu`en vertu d`un texte qui lui en donne le pouvoir.*

– مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص. 14.

[4] *"En définitive, pour notre part, nous souhaiterions vivement que la théorie de la décision exécutoire disparaisse purement et simplement de la doctrine administrative ou elle ne fait qu`introduire confusion et idées fausses ", Encyclopédie juridique, Contentieux administratif ,17éme année, T.3, Dalloz, 2002, p.3.*

[5] – مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.18.

ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية و الإدارية.

إن مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية و الإدارية المكرس بموجب قانون التنظيم القضائي الفرنسي الصادر في *16- 24* أوت *1790* [1]، هو مبدأ ذو وجهين *(Un principe ambivalent)*، فهو من جهة، يعني امتناع الإدارة عن التدخل في شؤون ووظائف القضاء الإداري، و من ناحية أخرى، ألا يتدخل القاضي في وظائف الإدارة.

إن هذا المبدأ، يمكن أن يتعطل إذا ترتب على مجرد الطعن في القرار الإداري وقفا تلقائياً لتنفيذه. ذلك أن مثل هذا الوضع، يعني أن تنفيذ الإدارة لأعمالها سيتوقف في النهاية على تدخل القضاء الإداري. و بعبارة أخرى، سيعني ذلك قيام القاضي بعمل من أعمال الإدارة، ولو بصورة غير مباشرة، في النطاق الذي يعتمد فيه تطبيق القرار عليه، و هو ما جعل القاضي الإداري و منذ القديم على الابتعاد عنه، حتى لا يمس مبدأ الفصل بين السلطات [2].

فإذا كان استقلال القضاء الإداري أمراً غير مناقشٍ فيه، وهذا نظراً للمبدأ الأساسي المنصوص عليه في قوانين الجمهورية الفرنسية(قانون رقم *80-119* المؤرخ في *1980/07/22*، الجريدة الرسمية الصادرة في *1980/07/24*) ، فإن استقلال الإدارة كمبدأ قانوني، أثار جدل مجموعة من الفقه، و هذا بسبب غياب الأساس القانوني الصريح *(Le fondement textuel expresse)* ، وكذا تحفظات القاضي الإداري نفسه على المبدأ.

إن مبدأ استقلال الإدارة، الذي يفتقد إلى سند قانوني- بالرغم من وجود بعض النصوص القانونية التي توحي بذلك إلا أنها ليست واضحة[3]- لا يمكن أن يكون أساسا لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن[4]. أما القانون الصادر في *16-24* أوت *1790*، الذي يؤسس لمبدأ الفصل بين السلطتين القضائية و الإدارية، والذي يستشهد به أحيانا لتبرير مبدأ الأثر غير الموقف للطعن، لا يمكن أن يكون كذلك، نظراً لعدم وجود جهات القضاء الإداري في تلك الفترة الزمنية. و بدوره

1- *« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives ».*

– مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط ، المرجع السابق ، ص.*15*.

2 – محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص. *15*.

3- *Art.47 de la loi du 3 mars 1849 et art.26 de la loi du 24 mai 1872, cités par J.Chevalier, p.16,n.39 et 40. Pour plus de détail, voir : Olivier DUGRIP. op.cit., p.209.*

4- *« Ne reposant sur aucun texte, le principe de l'indépendance de l'administration active ne pourrait fonder le principe d'absence d'effet suspensif du recours ». Pour plus de détail, voir : Olivier DUGRIP, op.cit., p.p.208-209.*

هذا السند، لم يمنع من النقد، على أساس أن المبدأ لم يعد ينظر له على إطلاقه السابق. فأحكام القضاء، و تطور اتجاهاته، تشهد على أن هناك تزايداً مستمراً لمساحة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. كما أن مبدأ الفصل بين السلطات، إذا نُظر إليه بصفةٍ مطلقةٍ، فإنه سيؤدي في النهاية إلى اعتبار نظام وقف التنفيذ ذاته خروجاً، على هذا المبدأ، باعتباره معطل لقرار صادر من الإدارة بتدخل من السلطة القضائية.

ثالثًا: الاعتبارات العملية.

إذا كان مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية، يجد أساسه القانوني في فكرة القرار التنفيذي، فإن هذا المبرر يدور حول فكرة فاعلية العمل الإداري[1]، غاياته و أهدافه و المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، و إشباع الحاجات الاجتماعية بما يقتضي علواً على الصالح الخاص. فلا يمكن التضحية بمصلحة عامة، من أجل مصلحة خاصة. ولما كانت الإدارة تتحمل عبء إشباع الحاجات العامة، و أن العمل الإداري يبتغي الصالح العام، فإنه يكون من المنطقي أن يفترض فيه الضرورة *(La nécessité)* و الاستعجال *(L`urgence)* [2]. و حتى تبلغ الإدارة أهدافها بدون عوائق، أو تأخير، يقتضي الأمر ألا يسمح لأي فرد أياً كان، بأن يشل، أو يعرقل حركتها، بمجرد رفع دعوى كيدية أمام القضاء لربح الوقت، بل حتى و إن كانت الدعوى مؤسسة[3]. و في هذا الإطار يقول الأستاذ *(Lavau)* إن عمل الإدارة يهدف إلى الصالح العام و خصوصيته تجعله يحتاج إلى الاستعجال. فمن غير اللائق أن يعرقل، بسبب مصالح الأفراد عن طريق دعاوى كيدية[4]، والقول بغير ذلك، معناه إتاحة الفرصة لأي شخص سيئ النية لا يبتغي سوى المماطلة، و التسويف للطعن في أعمال الإدارة، بحجة عدم مشروعيتها، و بالتبعية إيقاف تنفيذها ليتعطل نتيجة لذلك سير المرافق العامة. فمبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد، يعتبر من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه الأخيرة. لهذا يستوجب عدم تعرض نشاط هذه المرافق

1- *« Si l'absence d'effet suspensif du recours contre une décision administrative trouve son fondement juridique dans le caractère exécutoire de celle-ci, elle trouve sa justification tout court dans une exigence d'efficacité de l'action administrative. » , Pour plus de détail, voir : Olivier DUGRIP, op.cit., p.214.*

2– عبد الغني بسيوني عبد **الله** ، المرجع السابق، ص .19–20.

3 -*Olivier DUGRIP, op.cit., p.215.*

4-*« L`action administrative a pour fin l'intérêt général et son caractère de nécessité et d`urgence doit, par voie de conséquence, se présumé ; il serait donc intolérable que des intérêt particuliers la tinssent en échec par des recours qui peuvent n`être que dilatoires ». Ibid., p.215.*

للتوقف، و الانقطاع عند تقديم الخدمات لجمهور المترفقين. خاصة مع بطء إجراءات التقاضي، واستطالة زمن الفصل في دعوى الإلغاء. هذا الأمر الذي أصبح غير مقبول، و لا تتحقق معه الأهداف التي أُنشئت من ورائها الأجهزة القضائية؛ أي في النهاية إضراراً واضحاً بالصالح العام. و من هذا المدخل، و بالحس السليم (*Le bon sens*) كانت قاعدة الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، مفروضة في الموازنة بين حق الإدارة-التنفيذ الفوري لقراراتها-، وحق الفرد-الطعن في القرار غير المشروع-في إطار الصالح العام الواجب أن ينصاع لمقتضاه الجميع[1].

فإذا كان بإمكان الأفراد رفض الانصياع للقرارات الإدارية، و الطعن في مشروعيتها، و كان هذا الوضع يمنع الإدارة من التنفيذ، فإن ذلك معناه أن كل العمل الإداري يصير مستحيلاً. فالإدارة و لكونها مسؤولة على السهر عن الصالح العام، لا يجوز أن تنزل منزلة الأفراد؛ بل بالعكس فأولوية المصلحة العامة على مصالح الأفراد، تبرر الامتياز الكبير الذي تحظى به هذه الأخيرة.

المطلب الثاني: الطابع الاستثنائي لنظام الوقف.

إذا كان مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء من المبادئ الأساسية، و المسلم بها في القانون العام، والذي يترتب عليه سمو الصالح العام على الصالح الخاص، كما رأينا في المطلب الأول، فإن الصالح الخاص غير مُضحى به تماماً. فلقد وُجد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري لحفظ التوازن بين المصالح العامة، و حماية حقوق الأفراد . ووقف التنفيذ يعد إجراء استثنائياً يرد على القاعدة العامة، و يخفف من آثارها السلبية، و يتوقى قدر الإمكان مضارها عندما يقتضي الحال ذلك.

فما المقصود بوقف تنفيذ القرار الإداري، و ما هي المبادئ التي وضعها القضاء الإداري لهذا النظام، و ما هي صوره، و ما هي إيجابيته و سلبياته؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات ستكون من خلال الفروع الأربعة التالية. نتناول في الفرع الأول، المقصود بوقف تنفيذ القرار الإداري. و في الفرع الثاني نتناول المبادئ القضائية لوقف تنفيذ

---

1 – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. 17.

القرار الإداري. أما في الفرع الثالث فنتطرق فيه لطرق(أنظمة الوقف) وقف تنفيذ القرار الإداري. و أخيراً في الفرع الرابع نتحدث على تقييم نظام وقف تنفيذ القرار الإداري.

الفرع الأول: المقصود بوقف تنفيذ القرار الإداري.

إن معرفة المقصود بوقف تنفيذ القرار الإداري، تجعلنا نبحث عن مضمونه، و مبرراته ثم تطوره في الفقه، و القضاء.

أولاً: مضمون إجراء وقف تنفيذ القرار الإداري.

يقصد بوقف التنفيذ *(Le sursis à exécution)*[1] عدم السير فيه (أو امتناعه إذا لم يكن قد بدأ) خلال مدة (عادة لا تكون محددة مسبقاً)، و ذلك بسبب حدوث سبب من أسباب الوقف (عادة ما يكون قيام منازعة تستهدف الحصول على حكم بإلغاء التنفيذ، أو يؤدي إلى إلغائه)، يستوجب الوقف أو يجيزه، بقوة القانون، أو بحكم المحكمة، أو باتفاق الخصوم[2].

ويكشف لنا هذا التعريف، عن صلاحية فكرة وقف التنفيذ للقيام بدور وقائي ضد مخاطر الخضوع أو استمرار الخضوع، لتنفيذٍ معرضٍ للإلغاء[3]، و بالتالي ضد مخاطر استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه، و غير ذلك من النتائج غير المرغوب فيها، التي يفرزها هذا التنفيذ. فإذا أضفنا إلى هذا الدور المستمد من طبيعة الوقف ذاته، ما قد يتيحه له النظام القانوني، من سرعة في ترتيب أثره في أسرع وقت ممكن (وهو ما يستمد من طبيعته أيضا)، و من عموميته في التطبيق (و هو أمر منطقي حيث لا يوجد ما يدعو لغير ذلك)، لَتبين لنا ما لوقف التنفيذ من أهمية في مواجهة ظاهرة حتمية، أيضا هي إمكانية التنفيذ رغم قابليته للإلغاء [4].

هذا و تجدر الإشارة إلى أنه تم النص على إجراء و قف التنفيذ الخاص بالقرارات الإدارية، بشكل ملازم لمبدأ الأثر غير الموقف للطن بالإلغاء[5]، بل عُد دوما إجراء استثنائياً ***(Procédure***

---

[1] - *« Le sursis est donc un ordre spécial du juge de surseoir temporairement à l'exécution d'une décision administrative et, en cela, il est une forme d'injonction ». Pour plus de détail, voir : Yves GAUDMET, Traité de droit administratif, tome1, (Droit administratif général), 16éme éd, L.G.D.J., Paris, 2001, p.469.*

[2] – أحمد خليل، التنفيذ الجبري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، *2006*، ص.*536*.

[3]- *« Le sursis á exécution des décisions administratives permet de paralyser provisoirement l'exécution de décisions dont le réquérant conteste par ailleurs la légalité, eu égard à la gravité des conséquences entraînées par cette exécution ». Pour plus de détail, voir : Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, T.3, op.cit., p.2.*

[4] – أحمد خليل، المرجع السابق، ص. *537*.

[5] - *Yves GAUDMET, op.cit., p. 469.*

(à titre exceptionnel يَرِدُ على هذا المبدأ الذي يعتبر هو الأصل، وهذا ما يظهر جلياً من خلال النصوص التشريعية المنظمة لقضاء وقف التنفيذ.

ففي القانون الفرنسي، بداية نصت المادة *3* من مرسوم *22* جويلية *1806* على الأصل و الاستثناء[1]. ومضمون المادة سالفة الذكر، تم النص عليه تقريبا حرفيا في المادة *24* من قانون *24* ماي *1872*، وكذا القانون الصادر في *18* ديسمبر[2].

أما فيما يتعلق بالمحاكم الإدارية فلقد تم النص على إجراء وقف التنفيذ في البداية من خلال المادة *09/ 01* من المرسوم الصادر في *30* سبتمبر *1953*[3].

أما فيما يتعلق بالمجالس الإدارية الاستئنافية فتم النص على الإجراء من خلال المادة *01/125* -لائحة- و المرسوم الصادر في *7* سبتمبر *1989*[4].

أما في القانون الجزائري، فلقد تم النص على وقف تنفيذ القرار الإداري كإجراء استثنائي على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن من خلال ق.إ.م، و ذلك في مجوعة من المواد. فالمادة *03/170* منه تنص على أن" لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقف إلا إذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح من المدعي". أما المادة *03/171* من ق.إ.م و الخاصة بقضاء الاستعجال فتنص على ما يلي" في جميع حالات الاستعجال يجوز لرئيس المجلس القضائي أو للقاضي الذي ينتدبه....الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة و ذلك

---

1 – تنص تلك المادة على ما يلي:

- *« Le recours au conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné.».*

2 – أما المادة *48* من قانون *31* جويلية *1945* فنصت على هذا الأمر قائلة « *(Sauf dispositions législatives spéciales , la requête au conseil d'Etat n'a point d'effet suspensif , s'il n'en est autrement ordonné par le conseil d'Etat).*

و نفس الشيء بالنسبة للمادة *01/45* من المرسوم *63/766* الصادر في *30* جويلية *1963* المتضمن لائحة إدارة عامة لتطبيق قانون *31* جويلية *1945* بقوله « *(En application de l'article 48 de l'ordonnance du 31 juillet 1945...le C.E peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la décision administrative attaquée.)*

3 – تنص تلك المادة على ما يلي:

(Le recours devant le tribunal administratif n'a pas d'effet suspensif, s'il n'en est ordonné autrement par le tribunal à titre exceptionnel) ، ثم المادة *01/96* من تقنين المحاكم الإدارية الصادر بمرسوم *13* جويلية *1973* بنصها *(La requête devant le tribunal administratif n'a pas d'effet suspensif, s'il n'en est ordonné autrement par le tribunal à titre exceptionnel)*

4 – تنص تلك المادة على ما يلي:

(Le recours devant la cour administrative d'appel n'a pas d'effet suspensif, s'il n'en est autrement ordonné par la cour).

باستثناء ما تعلق منها بأوجه النزاع التي تمس النظام العام أو الأمن العام و دون المساس بأصل الحق و بغير اعتراض تنفيذ أية قرارات إدارية بخلاف حالات التعدي و الاستيلاء و الغلق الإداري". و أخيرا فإن المادة 02/283 من ق.إ.م تنص هي الأخرى على ما يلي " و يسوغ لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة استثنائية ، و بناء على طلب صريح من المدعي ، إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه، بحضور الأطراف أو من أبلغ قانونا بالحضور" .

و لقد ساير المشرع المصري الواقع، و نص في قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة،التي كان آخرها القانون 48 لسنة 1972 حيث تناولت المادة 01/49 منه الأصل و الاستثناء على أنه " لا يترتب على رفع الطلب (طلب الإلغاء) إلى المحكمة وقف التنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه"[1].

ثانيا: مبررات وقف تنفيذ القرار الإداري.

إن المبررات التي يقوم عليها نظام الوقف عديدة، إلا أن أهمها، هو تعسف الإدارة أحيانا في القرارات التي تصدرها بحجة حماية الصالح العام. أما من جهة القضاء، فهو بطء الفصل في القضايا.

1- تعسف الإدارة و مخالفتها مبدأ المشروعية :

إن الإدارة و هي تمارس امتيازاتها التي منحها إياها القانون، خاصة إصدار القرار الإداري، قد تتعسف، و تخالف القانون، و المشروعية مخالفة صريحة ، مبتغية وراء ذلك تحقيق مصالح معينة، على حساب مصالح الأفراد المشروعة. كما قد تكون مخالفة القانون، نتيجة الإهمال، و اللامبالاة و التكاسل التي يتصف بها أعوان الإدارة[2].

---

1 – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. 32.

2 – وعن تزايد ظاهرة تعسف الإدارة يشير أحد المعلقين على حكم المحكمة الإدارية لمرسيليا في 7 أكتوبر1955:

"Il est banal de répéter que les abus de l'administration vont croissants. la multiplication actuelle des illégalités flagrantes , suivant la formule d'un commissaire du gouvernement, laisse un penser que l'administration considère comme un devoir de l'état de tourner les règles juridiques et d'embrouiller les concepts et les procédures les plus simples ", « Société commerciale des riz et légumes secs c/Office national interprofessionnel des céréales. ».

- مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.44.

إن نظام وقف التنفيذ له أهمية كبرى في مثل هذه الحالات. فهو الوسيلة المثلى في كبح جماح الإدارة، و تفادي نتائج مخالفة القانون التي يتعذر تداركها، إذا قضي ببطلان القرار المطعون فيه .

كما يبدو هذا النظام أيضاً، أكثر فعالية من وسائل أخرى أقرها القضاء لعلاج مضار استعمال الإدارة لامتيازاتها بخصوص تنفيذ القرارات الإدارية. فقد شيد مجلس الدولة الفرنسي بقضاء *"Zimmermann"* في *1902/02/27* مبدأ هاماً لصالح المتقاضين، مقتضاه أن تنفيذ الإدارة لقراراتها، إنما يكون على مسئوليتها و عليها تحمل أخطاء التنفيذ عن طريق تعويض الأفراد عن أضرارها[1]، خاصة إذا تم الطعن في القرار بالإلغاء، و قامت الإدارة بتنفيذه رغم ذلك.

و بالرغم من أن النصوص أشارت إلى إمكانية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إلا أن فعالية هذه النصوص، تبقى نسبية، وغير كافية في سد الثغرات المنجرة عن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء. فكثير من الإدارات تعجز، خاصة على المستوى المحلي عن وزن نتائج أعمالها بدقة، إما عن جهل، أو عن هوى. فلا يكفي لردها مجرد جزاءٍ ماليٍ.

كما أن هناك من نتائج التنفيذ، ما لا يمكن إصلاحه بأي مبلغ من المال، من ذلك الآثار التاريخية، كما يقول العميد هوريو في تعليقه المشهور في قضية (*La tour Saint-Paterne à Orléans*)[2]. و يضاف إلى ذلك تشدد القضاء في منح التعويض المالي المناسب.

2- بطء الفصل في دعاوى الإلغاء :

إن بطء الفصل في دعوى الإلغاء، يعد من أهم الظواهر السلبية في عمل القضاء الإداري، بحيث يمكن أن تمضي سنوات بين رفع الدعوى، و الفصل فيها[3]، مما ينجر عنه نتائج غير مرجوة يتمثل أهمها في :

أ - اختلال في العلاقات القانونية بين الإدارة و المتعاملين معها، بالنظر إلى بقاء المراكز القانونية للمتعامين مع الإدارة مزعزعة، و غير مستقرة لمدة طويلة، عكس الإدارة التي تمضي في تنفيذ قرارها لما لها من امتياز في التنفيذ المباشر.

---

1 - مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. *45- 46*.

2 -« *L`affaire de la tour Saint-Paterne à Orléans dont le doyen Hauriou fit la célébrité en écrivant que "Toutes les indemnités du monde n'auraient pas réparé la destruction d`un monument historique, parce qu'on ne refait pas un monument historique ». Cité par:* ***Olivier*** *DUGRIP, op.cit., p.229.*

3 - وفي بيان مدى بطء إجراءات التقاضي أمام القضاء الفرنسي، قدر الفقيه *Gleizel* في عام *1975* أن متوسط الفترة الزمنية التي تمضي بين إيداع الدعوى و الفصل فيها هو سنتين أو ثلاثة بالتقريب. مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. *48*.

ب- إن بطء الفصل قد ينجر عنه تمام تنفيذ القرار الإداري، و استنفاده لكل آثاره، عندها يكون حكم الإلغاء غير مجدي في شيء -لا في إصلاح الضرر ولا في ردع المخالفين للقانون-. فالمتضرر من تنفيذ القرار الإداري في هذه الحالة، لن يستفيد من حكم الإلغاء هذا، و الذي لن يكون له سوى أثر رمزي ليس إلا[1]. و في هذا الإطار، يقول الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله " ويحول الحكم الذي يصدر بالإلغاء إلى حكم صوري مجرد من كل آثاره، إذا ما سارعت الإدارة إلى تنفيذ القرار، دون انتظار حكم القضاء في المنازعة[2]".إن هذا كله سيؤدي بالقضاء إلى فقدان فعاليته في تطبيق القانون، و يعجز عن أداء مهامه، بل قد يصل الأمر إلى حد إنكار العدالة (*Dénie de justice*) كما يشير إليه بعض الفقهاء مثل *"Tourdias"*.[3]

ثالثا: تطور نظام وقف تنفيذ القرار الإداري.

إن الكلام عن تطور نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، يضطرنا إلى البحث في أعماق القانون الفرنسي باعتباره بوابة و مهد القانون الإداري. ثم التطرق إلى الموضوع في الجزائر و مصر.

ففي فرنسا كان وقف التنفيذ في البداية، من اختصاص، و احتكار مجلس الدولة الفرنسي و ذلك بموجب مجموعة متتالية من النصوص التشريعية. وكان مجلس الدولة في بداية عهده يقبل وقف تنفيذ القرارات الإدارية بسهولة، فلقد كان خلال الفترة الزمنية الممتدة ما بين *1817-1827* يُصدر قرارات بالوقف كل سنة. ومع نهاية القرن *19*م، ظهر نوع من الميل إلى التشدد في شروط الوقف. وبقت الأمور كما هي طيلة القرن *20*م (إلى غاية الإصلاح القضائي الإداري)، بحيث لم يكن هناك أي قرار وقف في الفترة ما بين *1950-1954* .

و بداية من سنة *1975*، يمكن القول بحدوث انفراج حقيقي و ليونة، مما أدى إلى تعدد الأحكام التي تنص على الوقف. ، و لقد حدث بسبب التغير في موقف مجلس الدولة سنة *1963* فيما يخص شرط الضرر غير القابل للاصطلاح *(Préjudice irréparable)* و الذي تحول إلى الضرر صعب الإصلاح *(Préjudice difficilement réparable)* وحقيقة الأمر، أن السبب في التردد في الحكم بالوقف حسب رأي مجلس الدولة الفرنسي، و من بعده الفقه،

---

[1] - محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص. *49*.

[2] - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.*22*.

[3]-«*Si la première qualité d'une bonne justice est d'être conforme au droit, et à l'équité, l'efficacité lui est aussi indispensable sinon risque d'aboutir à un dénie de justice* ».، مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. *50*.

يرجع إلى التأثر بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن، والذي يعود إلى مرسوم *22* جويلية *1806*، بالرغم من أن فكرة الوقف هي الأخرى قديمة[1].

ولم يكن لمجالس الأقاليم *(C.P)* أي اختصاص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية في النطاق المخصص لها. و عندما صدر المرسوم رقم *934/53* بتاريخ *20* سبتمبر*1953*، والذي بدأ سريانه بداية من أول يناير*1954* متضمناً إنشاء المحاكم الإدارية *(T.A)*التي حلت محل مجالس الأقاليم، منحها سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء أمامها، في نطاق اختصاصها، و في حدود معينة[2].

ويتبين هذا من خلال المادة *1/9* من المرسوم إذ تنص على أن " ليس للدعوى أمام المحكمة الإدارية أثر موقف، إلا إذا أمرت المحكمة على خلاف ذلك بصفة استثنائية، و مع ذلك لا تستطيع المحكمة الإدارية - في أي حال من الأحوال - أن تأمر بوقف تنفيذ قرار يتعلق بالحفاظ على النظام أو الأمن، أو السكينة العامة".

و لقد عُدِل المرسوم السابق، بموجب المرسوم رقم *87/69* الصادر في *28* يناير *1969*. فتنص المادة *2/96* من قانون المحاكم الإدارية *(C.T.A)* على أن " لا يمكن في كل الأحوال للمحكمة أن تنص على وقف تنفيذ قرار يخص النظام العام ".و الجديد الذي جاء به هذا المرسوم، هو اختفاء مفاهيم الأمن و السكينة العامة و استبدالها بمفهوم النظام العام [3].
إضافة إلى ذلك فإن المرسوم رقم *339/80* بتاريخ *12* ماي *1980* جاء هو الآخر ليعدل المادة *96* من قانون المحاكم الإدارية بحيث سمح لها بالأمر بوقف التنفيذ الخاص بالقرارات المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب في التراب الفرنسي[4].

ولقد تم إلغاء الفقرة الثانية من المادة *96* من قانون المحاكم الإدارية بواسطة المرسوم رقم *59/83* بتاريخ *27* يناير *1983*. فتنص المادة الثانية منه على أن "بصفة استثنائية يحتكر مجلس الدولة اختصاص الفصل في طلبات وقف التنفيذ المتعلقة بالنظام العام، ما عدا المتعلقة بدخول و إقامة الأجانب إلى فرنسا، وبصفته قاضي أول وآخر درجة. و أخيرا لإنشاء و لتنظيم المجالس

---

1 -*Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, T.3, op.cit., p.3.*

2 - مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.26.

3 -« *Le décret de 1969 faisait disparaître les notions de sécurité et de tranquillité publiques, et seule restait la restriction concernant l'ordre public* ». *Pour plus de détail, voir : Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, T.3, op.cit., p.4.*

4 - *Ibid., p.4.*

الإدارية الاستئنافية *(C.A.A)* صدر مرسوم *31* ديسمبر *1987*، و التي بدأت تنشط بداية من أول يناير *1989*.

أما في القانون الجزائري، فلقد جاء النص على وقف تنفيذ القرار الإداري في ق.إ.م الصادر بموجب الأمر رقم *66-154* المؤرخ في *18* صفر *1386* الموافق *8* جوان *1966*، وذلك في المواد *170/3* و *171/3* و *283/2*، سابق الإشارة إليها.

و الملاحظ أن النصوص الجزائرية المنظمة لوقف التنفيذ لم تعرف أي تطور مقارنة بالنصوص الفرنسية، بحيث لم تشهد المواد المنظمة له في ق.إ.م أي تعديل يخص نظام الوقف[1]، و هذا رغم الازدواجية القضائية التي جاء بها دستور *28* نوفمبر *1996*، و ما تبع ذلك من تحديث في الهيئات القضائية، خاصة إنشاء مجلس الدولة بموجب المادة *152/2* من الدستور الحالي[2]، ثم صدور القانون العضوي المنظم لهذا المجلس[3].

أما في مصر، فقد أخذ المشرع المصري بنظام وقف التنفيذ، ونص عليه في قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة منذ أول قانون. حيث نص في المادة التاسعة من القانون رقم *182* لسنة *1946* على أنه" لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه. على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها". وانتقل النص بحرفيته بدون تعديل إلى المادة العاشرة من القانون الثاني لمجلس الدولة رقم *9* لسنة *1949*[4].

غير أن تعديلا آخر، لحق القانون *9* لسنة *1949* وذلك بموجب القانون رقم *06* لسنة *1952*، والذي جاء بتغيير في الجهة المختصة بنظر طلبات الوقف، من مجلس الدولة، إلى الدائرة المختصة بنظر الموضوع في محكمة القضاء الإداري [5].

---

1 – بموجب التعديل الوارد على المادة *171* مكرر/*3* بموجب القانون رقم *05/01* المؤرخ في *22/05/2001*، تم إضافة حالة الغلق الإداري، إلى الحالتين السابقتين (التعدي و الاستيلاء)، و هي الحالات التي يجوز فيها للقاضي الاستعجالي وقف تنفيذ قرار إداري.

2 – تنص المادة *152/2* من دستور *28* نوفمبر *1996*على أنه " يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

3– القانون العضوي رقم *98-01* الصادر في *30* ماي *1998*، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله. ج.ر *35*، لسنة *1998*.

4 – مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*28*.

5 – تنص المادة *6* من القانون رقم *6* لسنة *1952* معدلة المادة *10* من القانون رقم *9* لسنة *1949*على ما يلي :

" لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه.و لكن يجوز الأمر بوقف تنفيذه مؤقتا إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، و رأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ، ويحدد رئيس الدائرة المختصة بنظر الموضوع جلسة لنظر الطلب يعلن بها الخصم قبل تاريخ الجلسة بثلاثة أيام على الأقل ، و يجوز تقصير هذا الميعاد في حالة الضرورة القصوى و للدائرة عند الاقتضاء نظرا لأهمية النزاع أن تأمر بإحالة الفصل في الطلب إلى دوائر المحكمة مجتمعة". مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*28*.

ثم بعد ذلك صدر قانون مجلس الدولة الثالث، تحت رقم *125* لسنة ***1955***، و الذي نص على سلطة الوقف في المادة *18* منه. أما قانون مجلس الدولة الرابع، رقم *55* لسنة ***1959***، فينص على وقف التنفيذ في المادة *21* منه، و أخيرا صدر القانون *48* لسنة ***1972***، حيث تناولت المادة *01/49* منه وقف التنفيذ، على أنه " لا يترتب على رفع الطلب (طلب الإلغاء) إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه".

الفرع الثاني: المبادئ القضائية لوقف تنفيذ القرار الإداري.

لا شك في أن وقف تنفيذ القرار الإداري، هو حق استثنائي لجأ إليه مجلس الدولة الفرنسي. ويتجلى هذا من خلال الأحكام القليلة التي طبق فيها الوقف، وكذا النصوص القانونية الاستثنائية التي أوجبته. و القاضي الإداري، لا يوقف القرار الإداري التنفيذي، إلا إذا تيقن من أمرين. الأول، ألا يترتب على الوقف تعطيل نشاط الإدارة وتفويت مقاصدها العاجلة. أما الثاني، فهو تحقق مصلحة ماسة مبررة لوقف التنفيذ .

أولا: ألا يؤدي الوقف إلى تعطيل نشاط الإدارة.

لقد اعتاد القضاء الإداري في فرنسا، و المتمثل في مجلس الدولة، ألا يقبل الطلبات الهادفة إلى وقف تنفيذ القرار الإداري، إلا إذا تأكد أنها لا تعطل نشاط الإدارة. ولتحقيق ذلك، فإن القاضي يبحث في المسائل التالية:

1- انتفاء وصف الاستعجال على القرار الإداري.

لقد سبق القول أن القرار الإداري يتصف بطابع الاستعجال، و الضرورة، لأنه صدر من أجل مصلحة اجتماعية ملحة، مما يجعل الحاجة إلى تنفيذه بسرعة قصوى. فإذا انتفى هذا الوصف - الاستعجال- يمكن للإدارة أن تتوقف بعض الوقت، إلى غاية تجلي الموقف. و يكون هذا، إما بعدم الطعن أساسا في قرارها أمام القضاء في الوقت المناسب، أو أن تقديم طعن بالإلغاء في الميعاد القانوني يكون مرفقاً بطلب الوقف، إلا أن هذا الطلب يُرفض. ففي الحالتين تقوم الإدارة بتنفيذ قرارها بكل ثقة مستندة في ذلك على عدم الطعن في قرارها في الميعاد القانوني المخصص لذلك، أو عدم قبول طلب الإلغاء والوقف. و هذا ما تعتبره قرينة على صحة، و سلامة، و مشروعية قرارها، و إن كانت ثقة الإدارة لا ترقى إلى الاطمئنان إلى مصير القرار الإداري، في حالة

رفض الطعن في الموضوع. لهذا كثيرا ما تتريث الإدارة في تنفيذ قرارها من تلقاء نفسها. وقد يبلغ بها الأمر، الشعور بالمسؤولية، خاصة إذا كانت سلطة وصائية متدخلة في الطعن.

أما إذا أصرت الإدارة على تنفيذ القرار رغم الطعن فيه، فإن مجلس الدولة يفحص القرار و ملابساته، و يتحقق من توافر الاستعجال فيه. وبحث القضاء في مدى توافر عنصر الاستعجال في القرار الإداري، لا يتصور بداهة في حالة الوقف القانوني الذي تنص عليه التشريعات، لأن القاضي هنا ملزم بوقف القرار دون البحث فيه. و يلاحظ أن إصرار جهة الإدارة على التنفيذ، دون انتظار الفصل في الطعن، يقع على مسؤوليتها، فيما لو حكم عليها فيما بعد بإلغاء قرارها. و هذا ما يتأكد من خلال حكم م.د.ف في *27* فبراير من سنة *1903* في قضية (*Olivier et Zimmermann*) [1].

كما أن م.د.ف بإمكانه أن يقف في وجه تنفيذ القرار، إذا ثبت له إمكانية الإدارة من تحقيق أهدافها بوسائل أخرى غير تنفيذ هذا القرار. و من ذلك حكم م.د.ف بتاريخ *28* ديسمبر *1917* في قضية *"Dadolle"* [2] ، و الذي من خلاله حكم المجلس بوقف تنفيذ قرار صادر بنزع ملكية أحد العقارات، و كانت الجهة الإدارية حالة به بالفعل(مستحوذة عليه). و قد ثبت من أوراق الدعوى، أن الإجراءات سوف لا تبدأ قبل انتهاء الحرب. كما تبين من ناحية أخرى، أن العقار المذكور، كان مؤجرا بالفعل لإدارة الصحة العسكرية. وقد ترجح لدى القضاء الإداري، أن حاجة تلك الإدارة إلى تنفيذ القرار المذكور، يغلب انقطاعها بزوال حالة الحرب، و لهذا لم يرَ موجباً لتنفيذ قرار نزع الملكية، و أمر بوقفه.

2– انقضاء الضرورة من وراء النفاذ.

إن الإدارة و هي تسعى إلى تحقيق مقاصدها، تختار الوسيلة المناسبة لذلك، لأن ذلك يعد من صلاحيات الإدارة غير الخاضعة لرقابة القاضي. ومع ذلك لم يتردد م.د.ف في اختيار أقلها مؤونة (تكلفة) بالنظر إلى المحكومين. وهذا ما قضي به في قضية **"*Dadolle*"** سابقة الذكر، حيث أن القضاء أمر بوقف تنفيذ قرار نزع الملكية، لأنه غير ضروري ما دامت الإدارة تحوز العقار فعلاً، و حاجتها إليه قد تزول مستقبلاً. وفي قضية ثانية، حكم فيها بوقف تنفيذ قرار إداري يقضي بهدم برج كنيسة *"Saint- Paterne"* بأورليان بفرنسا، باعتباره آيلا للسقوط. وقد

---

1 – مأخوذ عن: محمود سعد الدين الشريف، المرجع السابق، ص. *54-55*.

2 – مأخوذ عن: محمود سعد الدين الشريف، نفس المرجع، ص.*55*.

ساعدت الإدارة على اتجاه مجلس الدولة بقبولها مبدأ ترميمه، قصد إدراجه في قائمة الآثار التاريخية. فقرار الهدم المطعون فيه، ليس ضروري، ما دام هناك حل آخر لا يضر الإدارة، و لا الأطراف الأخرى (حكم م.د.ف في *1913 /03/07* في قضية *"Abbé l'huillier"*).[1]

وفي قضية أخرى *(C.E.F., 28 novembre1873, "Girard et Vogel", DALLOZ, 3/3/1875)*[2]. استطاع م.د.ف أن يوفق بين رغبة جهة الإدارة في طلب تنفيذ قرارها فوراً، ورغبة الأفراد في وقف تنفيذه. فقد قضى المجلس بوقف تنفيذ إغلاق أحد المصانع الذي يشتغل بصنع المنتجات الكيميائية، بشرط أن يقف أصحابه استصناع بعض هذه المنتجات، مع استمرار تشغيله بالنسبة إلى صناعة بعضها الآخر. و بهذا القرار الذي انطوى على وقف جزئي لقرار الإغلاق، أحسن القضاء الإداري التوفيق بين المصالح المتعارضة.

3– رجحان القضاء بالإلغاء.

يمكن القول أن القضاء الإداري، يحتاط كثيرا و هو يستند في قراره القاضي بوقف التنفيذ، إلى رجحان القضاء بالإلغاء، لأن تقدير ذلك– رجحان الإلغاء – إنما يقتضي التعرض للموضوع، حتى و لو كان تعرضا سطحياً، لا يمس عمق الموضوع و تفاصيله. و علة ذلك، أنه لا يظهر وجه الحق في مشروعية القرار الإداري، إلا بإجراء تحقيق دقيق في الموضوع، و هذا الأمر لا يدخل في وظيفة القاضي، و هو بصدد الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري. فإذا استطاع القاضي أن يرى في أسباب الإلغاء، ما يرجح معه كفة الحكم بالإلغاء عند الفصل في موضوع الدعوى، فله أن يقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري، مستندا في ذلك إلى أسباب جدية. أما إذا اتضح له عدم إمكانية إلغاء القرار الإداري أثناء الفصل في الموضوع، فإنه يحجب عن وقف القرار، حتى لا يتسبب في شل نشاط الإدارة دون وجه حق. وما تجب الإشارة إليه، هو أن رجحان إلغاء القرار الإداري، كمبرر لوقف تنفيذ القرار الإداري، يجب أن يؤخذ مأخذ الجد من طرف القاضي، حتى لا تقع المسؤولية المدنية على الإدارة، من جراء تنفيذها لقرارها في حالة إلغائه، لأنها في هذه الحالة تلزم بالتعويض. من ذلك يظهر أن القاضي الإداري، تقع عليه مسؤولية كبيرة في الموازنة بين المصلحة العامة، ومصالح الأفراد. فالتوسع في الوقف قد يعرقل عمل الإدارة. و التوسع في رفض

---

[1] – مأخوذ عن: محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، *1988*، ص.*115*.

[2] – أشار إلى ذلك: محمود سعد الدين الشريف، المرجع السابق، ص. *57*.

طلبات الوقف، قد يكلف الإدارة مادياً. و في كلتا الحالتين، يكون القاضي قد جانب الصواب، والهدف الذي وُجد من أجله، والذي هو الحرص على المصلحة العامة.

ثانيا: تحقق مصلحة ماسة مبررة لوقف التنفيذ.

إن المصلحة الماسة التي ينظر إليها القاضي، والتي تؤدي به في الأخير إلى وقف تنفيذ القرار هي المصلحة الشخصية لصاحب الطلب. فالأكيد أن التنفيذ الفوري للقرار، من شأنه أن يلحق ضررا لا يمكن تداركه فيما لو ألغي القرار، أو أن يجلب له أذى بالغا، و مشقة جاهدة على الأقل. و الواقع يبين أن أحكام القضاء، شهدت تطورا محسوسا، بحيث تم العدول عن اشتراط الضرر الذي لا يمكن إصلاحه، إلى الاكتفاء بالضرر البالغ، و لو كان يمكن إصلاحه بصعوبة. و كان الهدف من وراء هذا التطور، هو التوسع في مبدأ وقف التنفيذ. ولم يتوقف الأمر هنا، بل واصل المبدأ تطوره بفضل توجيه مفوضي الدولة، حتى أصبح القاضي يستند في قضائه بالوقف، إلى تحقق المصلحة العامة (*Intérêt général*) في أوسع معانيها، و دون الاعتماد فقط على مصلحة صاحب الطلب وحدها -كما كان سابقا، من ذلك قضية "*Dadolle*".

إن فكرة المصلحة، العامة التي أصبحت سند القاضي في الحكم بوقف التنفيذ، هي فكرة فضفاضة، و مرنة، استجابت لمقتضيات الظروف، حتى غدت سبباً مردداً فيها لتبرير وقف تنفيذ القرار الإداري. و المصلحة العامة هذه، قد تتصل باعتبارات سياسية، أو دينية، أو اجتماعية، أو فنية. فالخشية من شواجر الفتنة، و الرجاء في توقي اضطراب السكينة الاجتماعية[1]، و المحافظة على حرية إقامة الشعائر الدينية، والرغبة في صيانة الآثار التاريخية (قضية"*Abbé l'huillier*") ، و الحرص على المؤسسات التعاونية. كل هذه الاعتبارات، استوجبتها المصلحة العامة في كثير من أحكام مجلس الدولة الفرنسي، بغض النظر عما إذا كانت هذه المصلحة قد طابقت مصلحة طالب الوقف الشخصية، أو جانبتها، اتفقت مع رغبة الإدارة العاجلة، أو باينتها[2].

---

1 – انظر حكم م.د.ف في 9 يونيو 1937 في قضية اتحاد مؤسسات المياه المعدنية، مأخوذ عن: محمود سعد الدين الشريف، نفس المرجع، ص. 60.

2 – محمود سعد الدين الشريف، المرجع السابق، ص. 60-61.

الفرع الثالث: طرق(أنظمة) الوقف.

إن وقف تنفيذ القرارات الإدارية، يتم النص عليه إما من خلال نصوص خاصة، لا تمنح للقاضي سلطة واسعة في تقديره، و إما من خلال النصوص العامة، و هذا هو الأصل. إن النصوص العامة، تمنح للقاضي سلطة في تقدير إمكانية الوقف، إذا ما توفرت شروط ذلك.

أولا: النظام الخاص للوقف. *(Le régime particulier ou spécial du sursis)*

إن الصورة الأولى لوقف التنفيذ، تتمثل في النص صراحة على الوقف تلقائيا بمجرد الطعن بالإلغاء، و دون أن تكون هناك سلطة للقاضي في تقدير وجود شروط، الوقف ما دام أن ذلك مقرر قانوناً. وهذا هو الأصل في بعض البلدان، مثل ألمانيا، حيث أن للطعن أثر موقف تلقائيا لتنفيذ القرار الإداري كمبدأ عام، وعلى الإدارة إذا ارتأت وجود أسباب جدية متعلقة بالصالح العام، تستدعي تنفيذ القرار، أن تطلب من القاضي الأمر بذلك[1].

إن النصوص القانونية التي تنص على النظام الخاص للوقف، *(Régime spécial de sursis)* ، عديدة. ففي القانون الفرنسي[2]، هناك أنظمة وقف خاصة بالبيئة، والتهيئة و التعمير، بالإضافة إلى القرارات المتعلقة بالحريات العامة. أما في القانون الجزائري، فيعتبر القانون المنظم لنزع الملكية مثالاً لذلك[3]، و بالإضافة إلى ذلك، هناك نظام خاص للوقف ، مطبق في مجال البيئة، و التهيئة، و التعمير، و هذا ما ندرسه من خلال ما يلي:

1- الطعن في القرارات المتعلقة بنزع الملكية.

من الضمانات المتعلقة بحماية حقوق الأفراد، ما جاء في المادة *1/13* من القانون رقم *91-11* المؤرخ في *27* إبريل *1991* الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية [4]. إن هذه المادة، اعتبرت أن الطعن أمام القضاء في قرار التصريح بالمنفعة العمومية يوقف تنفيذه، و يوقف استمرار الإجراءات اللاحقة له. و هذا خروجاً عن القاعدة العامة الواردة

---

[1] – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. *23*.

[2]- *Pour plus de détail, voir: René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 5éme éd, Montchrestien, Paris, 1995, p.p.1092.et s.*

[3] – القانون رقم *91-11* المؤرخ في *27* إبريل *1991* الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

[4] – تنص تلك المادة على ما يلي: " يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب الأشكال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية.

- ولا يقبل إلا إذا قدم في أجل أقصاه شهرا ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره.

و في هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العمومية".

في ق.إ.م، و التي لا تجيز للقاضي أن يوقف تنفيذ القرارات الإدارية، إلا في حالة التعدي و الاستيلاء، و بطلب من المتقاضي(المادة 171 مكرر من ق.إ.م). و يفهم من نص المادة 13سالفة الذكر، أن خرق هذا المبدأ من طرف الإدارة، يترتب عليه بطلان قراراتها أو تصرفاتها اللاحقة، و يرتب مسؤوليتها في التعويض[1].

إن النص على هذه القواعد الخاصة، و خروجاً عن القواعد العامة (ق.إ.م) نجد له أساساً قانونياً في نص المادة 168 من ق.إ.م. فلقد نص المشرع في هذا القانون على أن تظل بعض المسائل تحكمها إجراءات خاصة متضمنة في قوانين خاصة أو موضوعية، والتي تنظم العلاقة أو النشاط الذي يثار بشأنه النزاع، مثل قانون الضرائب. يضاف إلى هذا أيضا، مثلاً قانون نزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية، و قانون الصفقات العمومية، و قانون الأحزاب السياسية[2].

و نظراً لما قد يترتب على هذا الإجراء من عرقلة سير المرفق العام، فإن المشرع خرج عن القواعد العادية التي تحكم المنازعات الإدارية، و نص على آجال قصيرة لحسم النزاع. فألزم الطاعن برفع دعواه في خلال شهر واحد من تاريخ تبليغ، أو نشر القرار المطعون فيه حسب الحالة (المادة 2/13 من قانون رقم 11/91) خروجا عن الآجال العادية الواردة في المادة 169 من ق. إ.م المحددة بأربعة أشهر من تاريخ التبليغ أو النشر في حالة الطعن في قرار ولائي، و بشهرين طبقا لأحكام المادة 278 من ق.إ.م، إذا تعلق الأمر بالطعن في قرار وزاري أمام مجلس الدولة.

و إضافة إلى ذلك، فإن المادة 14 من المرسوم سالف الذكر، نصت على ضرورة الفصل في الطعن خلال مدة شهر من تقديمه إليها. مما يعني أن المشرع، ألغى إجراءات الصلح المنصوص عليها بموجب المادة 3/169 من ق.إ.م أمام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، و كذا التظلم المسبق أمام مجلس الدولة حسب المادة 275 من ق.إ.م.

---

1 – ليلى زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، م.م.د.، العدد 3، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003، ص.18 – 19.

2 – لمزيد من التفاصيل، أنظر: عمار معاشو، عزاوي عبد الرحمان، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية في النظام الجزائري، ط 2، دار الأمل، الجزائر، 1999، ص. 12.

2- الطعن في القرارات المتعلقة بغياب دراسة مدى التأثير على البيئة وقرارات و التهيئة التعمير.

في فرنسا تنص الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من القانون الصادر في *10* جويلية *1976* المتعلق بحماية الطبيعة [1]، على أنه في حالة تقديم طعن إلى الجهات القضائية، ضد ترخيص، أو قرار إداري متعلق بالمصادقة على مشروع من المشاريع المحددة في الفقرة الأولى من هذه المادة، و المؤسس (الطعن) على غياب دراسة مدى التأثير على البيئة، فإن الجهة القضائية التي تم إخطارها، تعطي الحق لطلب وقف تنفيذ القرار المطعون، و المتعلق بغياب هذه الدراسة بواسطة إجراء استعجالي، متى لاحظت غياب هذه الدراسة.

إن هذا الوقف الآلي *(Sursis automatique)* يختلف عن الوقف المنصوص عليه في القواعد العامة في نقطتين: فمن جهة، فإن القاضي ملزم بإقرار الوقف في حالة غياب دراسة مدى التأثير على البيئة. ومن جهة ثانية، نجده مسلوب السلطة في تقدير الضرر الذي يصعب إصلاحه، كما هو الحال في القواعد العامة. فبخصوص النقطة الأولى، و إذا ما قارناها بما للقاضي من سلطة بموجب النصوص العامة في الحكم بالوقف من عدمه، فإننا لا نجدها تطرح أي مشكل، بما أنها عكس ذلك: فغياب دراسة مدى التأثير على البيئة، بالرغم من أنه من الإجراءات المتعلقة بالشكل ،إلا أنه جوهري *(Substantielle)* ، و أهميته تجعله، وكأنه إجباري قانوناً، والقاضي بدون شك، سيقضي بالوقف[2].

إن منح الوقف من طرف القاضي، يتوقف على شرط مُعاينة غياب دراسة مدى التأثير على البيئية، التي تسبق الموافقة على إقامة المشروع، وهذا ما نص عليه قانون *10* جويلية *1976*. ويتم ذلك وفق إجراء استعجالي *(Selon une procédure d'urgence)* . و لقد تم إدخال هذا الإجراء (الاستعجال في المعاينة) من طرف الجمعية العمومية، خوفا من إطالة المواعيد المقررة قضائيا، أمام التقدم في الأعمال[3].

---

1 - « Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 1er du présent article est fondée sur l'absence d'étude d'impact, la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis à exécution de la décision attaquée dés lors que cette absence est constatée selon une procédure d'urgence ». Pour plus de détail, voir : Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, T.3, op.cit., p.10.

2 - Ibid., p.10.

3- Olivier DUGRIP, op.cit., p. 250.

و الحقيقة وإن كان وقف القرار، كما رأينا، مرتبطاً قانونا بمعاينة القاضي لغياب الدراسة، إلا أنه يجد أمامه صعوبة في التفسير: فمصطلح غياب الدراسة، قد يفهم منه ما يعني عدم إرفاق أي دراسة بالطلب من أجل الحصول على الترخيص، أو المصادقة على الأشغال *(Autorisation ou approbation des travaux)* و مشاريع التهيئة. أو يعني أن وثيقة الدراسة المطلوبة موجودة، ومرفقة بالطلب، إلا أنها تفتقر إلى الخصائص القانونية المطلوبة في هذا النوع من الدراسة. أو بمعنى آخر هل القاضي يعاقب على الغياب المادي لدراسة مدى التأثير على البيئة ، أم غيابها القانوني؟

إن الإجابة التي نتحصل عليها من خلال طرح هذا التساؤل، تجعلنا نحدد مباشرة مدى السلطة التقديرية للقاضي. فالمعاينة التي تنصب على الغياب المادي للدراسة، لا تتطلب أي تقدير – لأن القاضي سيقضي بالوقف مباشرة–، فما على القاضي سوى المعاينة الموضوعية من غياب الدراسة في الملف. أما معاينة الغياب القانوني للدراسة، وعلى نقيض الغياب المادي فإنه يستند في المراقبة على أسانيد العريضة[1]. والملاحظ أن المشرع قد ضيَق من السلطة التقديرية للقاضي، ذلك أن الرقابة التي يمارسها القاضي، تقتصر على البحث فيما إذا توفرت، أو انعدمت الدراسة. أما إذا كانت الدراسة ناقصة، أو قاصرة، فإن رقابة القاضي لا تمتد إلى ذلك.[2]

و أعقب المشرع الفرنسي قانون حماية البيئة، بقوانين عديدة للوقف الخاص، نذكر منها على سبيل المثال القانون رقم *630* الصادر في *12* يوليو *1983* و الخاص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، التي تمس قانون ديمقراطية التحقيقات العامة وحماية البيئة، و المعروف بقانون تعميم التحقيقات العامة وحماية البيئة. والقانون رقم *8* الصادر في *7* من يناير *1983* والخاص بالتقنين العمراني ووقف تنفيذ القرار الإداري المخالف لقانون نقل الاختصاص في المجال العمراني، و الذي أدخلت عليه تعديلات عديدة كان آخرها التعديل بالقانون رقم *663* الصادر في *22* من يوليو عام *1983* [3]. والقانون رقم *213* الصادر في مارس عام *1982* و المعروف بقانون حقوق وحريات الوحدات المحلية للمحافظات والأقاليم *(Droits et libertés des communes*

---

[1] - *Olivier DUGRIP., p.p.251-252.*

[2]- *Ibid., op.cit., p. 252.*

[3]- *« C'est l'article 66 de la loi du 7 janvier 1983 dans les dispositions codifiées L.421-9 qui prévoit expressément l'application en matière de permis de construire du régime des sursis spéciaux des actes des autorités décentralisées -sursis facilité et sursis accéléré ». Cité par: Henri JACQUOT, Droit de l'urbanisme, 3 éme éd, DALLOZ, Paris, 1998, p. 718.*

des départements et des régions) . والذي أقر وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تتعارض مع حقوق و حريات الهيئات المحلية، التي اقرها قانون اللامركزية، وذلك تدعيما لنظام اللامركزية الإدارية في فرنسا[1].

ويتميز هذا النظام الخاص بوقف التنفيذ، بخصائص متعددة، نلخصها في النقاط التالية:

أ– التنفيذ بقوة القانون: حيث فقد القاضي في ظله سلطة التقدير في الحكم بوقف التنفيذ، على الرغم من توافر شروطه. فينبغي على قاضي الحكم بوقف التنفيذ، إذا توافرت الشروط التي حددها له المشرع.

ب– الإعفاء من شرط الضرر، أو النتائج التي يصعب إصلاحها: حيث أعفى هذا النظام طلبات وقف التنفيذ المنصوص عليها في هذه النظم الخاصة من شرط الضرر، واكتفى بشرط الأسباب الجدية للحكم بوقف التنفيذ.

ج– جعل الاختصاص بوقف التنفيذ لقاضي فرد حسب الأحوال: وذلك لاختصار الإجراءات، و الوقت الذي يخصص لدراسة الطلب و الفصل فيه. فهذا النظام، جعل الفصل في التنفيذ خلال ثمانية وأربعين ساعة، من تقديمه. بالإضافة إلى ذلك فإن القاضي الخاص بالفصل في الاستئناف المرفوع أمامه، عليه أن يأمر بوقف التنفيذ، إذا توافر الشرط الذي حدده له القانون، في خلال نفس تلك المدة أيضاً.

ولقد ترتب على صدور القوانين الخاصة بوقف التنفيذ، أن أصبح النظام القانوني الفرنسي الخاص بوقف التنفيذ منذ عام *1976*، وحتى الآن، نظاما ذو شقين. يعرف الشق الأول منه بنظام القانون العام لوقف التنفيذ*(Régime de droit commun du sursis exécution)*. ويشترط لتطبيقه، توافر شرطي الضرر، و الأسباب الجدية، ويطبق على الأشخاص الطبيعيين. ويعرف الشق الثاني من النظام القانوني الفرنسي لوقف التنفيذ، بالنظام الخاص لوقف التنفيذ *(Le régime particulier du sursis)*، والذي يكتفي لتطبيقه توافر شرط واحد من الشرطين السابقين بقوة القانون، ويتم تطبيقه على الأشخاص المعنوية.

---

[1] – وعدل هذا القانون بالقانون رقم *623* الصادر في *22* من يوليو عام *1982* و المعروف بقانون الشروط الجديدة لممارسة الرقابة على تصرفات السلطة المحلية المتعلقة بالمحافظات و الأقاليم « *Les nouvelles conditions d'exercices du contrôle administratif sur les actes des autorités communales départementales et régionales.* »، والذي أصبحت بمقتضاه الرقابة على المحليات رقابة لاحقة على قراراتها وليست سابقة عليها، حيث قد نص على أن " تصبح نافذة القرارات الصادرة من السلطات المحلية بمجرد إعلانها أو نشرها أو إحالتها لممثل الدولة، دون أن يتوقف ذلك على تصديق أو اعتماد من جانب الحكومة المركزية أو ممثلها".

ثانيا: نظام الشريعة العامة للوقف: *(Régime de droit commun du sursis à exécution)*

إذا كانت سلطة القاضي، جد محدودة في حالة وجود نصوص خاصة بالوقف، فإن الأمر مختلف هنا. إن القاضي في هذا النظام يتمتع بسلطة واسعة في تقدير الوقف، في حالة ما إذا توافرت شروطه القانونية، سواء الشكلية (أن يكون طلب الوقف مرفق أو تابع لدعوى الإلغاء)، أو الموضوعية (الاستعجال و جدية الطلب). وبالتالي، فإن الوقف هنا مصدره المباشر، هو الحكم القضائي، وهذه هي الصورة الغالبة. فبدون النص القانوني المرخص للوقف، ليس بإمكان القاضي أن يقرر وقفا لتنفيذ القرار الإداري[1]. ولا يكتفي في ذلك بمجرد اشتقاق طلب الوقف من طلب الإلغاء، لأن سلطة القاضي في تقرير حكم الوقف تمتد حتى و لو توافرت كل شروط الوقف الشكلية و الموضوعية. أي أن توافر الشروط القانونية، لا يعني أن القاضي سيحكم على القرار بالوقف[2].

إن الملاحظة التي يمكن إبداؤها على النصوص القانونية المرخصة لوقف تنفيذ القرار الإداري تتمثل في أن معظم التشريعات التي قررت وقف التنفيذ كالتشريع الفرنسي، و الجزائري والمصري.....الخ، تعتبره دوماً استثناء على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء.

الفرع الرابع: تقييم نظام الوقف.

إن نظام وقف التنفيذ، كإجراء قضائي له ايجابيات عديدة، حيث جاء ليسُدَ سلبيات الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء. و لكن على الرغم من ذلك، فقد تعرض لبعض الانتقادات. لذلك سنناقش هذا الأمر من خلال تقييم هذا النظام، لمعرفة ما له، و ما عليه.

---

1 – ففي فرنسا لم يكن باستطاعة مجالس الأقاليم *(Les conseils de préfectures)* قبل تعديلات مرسوم *20* سبتمبر *1953* القضاء بالوقف، باعتبار مجلس الدولة هو الذي كان يستأثر وحده بهذا الاختصاص. و حتى بعد منحها سلطة الإلغاء لبعض قرارات السلطات المحلية، ظلت تلك المجالس محرومة من النظر في طلبات الوقف و ذلك نظرا لعدم وجود نص يخولها صراحة هذا الاختصاص. فالنصوص المعمول بها آنذاك قصرت هذه الإمكانية على مجلس الدولة الذي كان بهذه المثابة قاضي الوقف الوحيد. لمزيد من التفاصيل، أنظر: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*26*.

2- *Olivier GOHIN, op.cit., p.269.*

أولاً: إيجابيته.

إن أهميته نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، تتجلى في التخفيف من الآثار السلبية لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن، و كذا فكرة القرار التنفيذي، وهذا لمصلحة المتقاضين الشخصية من جهة، وخدمة للصالح العام من جهة ثانية[1]. فهو مكمل ضروري لدعوى الإلغاء .

كما أن الوقف، هو ضامن حقيقي لحقوق و مصالح أصحاب الشأن الدستورية[2]، وحام للحقوق و الحريات العامة[3]، و أيضا لعمل القاضي. إذ يبدو الوقف إجراء وقائياً لمصدر الضرر في مهده. فلا يجد أياً من المخاطبين بالقرار، أو القاضي، نفسه أمام أمر واقع تفرضه الإدارة بغير إمكانية الرجوع.

إن وقف التنفيذ، يحمي المصالح الفردية للمتقاضين، مما قد يصيبهم بأضرار يستحيل جبرها بالتعويض المادي، إذا ما تم تنفيذ القرار من الإدارة دون انتظار لحسم النزاع من جانب القضاء. وهذا ما عبر عنه مفوض الدولة الفرنسي "*Laurent*" بقوله "أن وقف التنفيذ لم يؤسس على الاهتمام بخدمة مصالح السلطة العامة، و لا حتى - بمعنى أوسع- المصالح العامة للمجتمع ، ولكن بهدف وحيد، هو حماية المصالح الفردية للمتقاضين" [4]

إن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، من جانب القضاء، سيؤدي إلى سد الثغرة التي يفتحها تنفيذ القرار، و هي استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه، عند صدور الحكم بالإلغاء. وما يعنيه ذلك من حكم الواقع، فضلا عن منع إنتاج قرار إداري غير مشروع لآثاره في حق ذوي الشأن.

إن تنفيذ الإدارة للقرارات غير المشروعة قد يكلف الخزينة العمومية غاليا، و في ذلك مساس بأموال الشعب. فوقف التنفيذ، إذا ما تم الحكم به، قد يجنب الإدارة هذه المصاريف غير الضرورية[5].

ثانياً: سلبياته.

على الرغم من اعتبار نظام الوقف، كضمان أساسي للمتقاضين، إلا أن الملاحظ، هو أن اللجوء إليه، لا يكون إلا استثناء، إضافة إلى تقييد شروط الوقف، سواء من جانب المشرع أو من

---

[1]-René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 5éme éd, op.cit., p.1054.

[2]- Martine LOMBARD, Droit administratif, 3éme éd, DALLOZ, Paris, 1999, p.401.

[3]-Georges VALCHOS, Principes généraux du droit administratif, Ellipses, Paris, 1993, p.404.

[4]- مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبدا الله، المرجع السابق، ص. 22-23.

[5] - Bernard PACTEAU, op.cit ., p.287.

جانب القضاء، بما استتبع ندرة الأحكام القضائية الصادرة في هذا الصدد[1]. كما أن القضاء يعمد دائماً إلى التفسير الضيق لشروط الوقف. و في الحالات النادرة التي يتم فيها إقرار الوقف[2]، فإن ذلك يتبع برفض الطعن بالإلغاء. و قبول طلبات الوقف، لا يكون إلا إذا كانت فرضية الإلغاء واضحة و أكيدة. و هذا ما يفسر أن القاضي و هو يفصل في طلبات الوقف، يتفحص الموضوع. بالإضافة إلى أنه، على الرغم من توافر كل شروط الوقف فإن القاضي قد لا يحكم به، و له في ذلك سلطة تقديرية.

و من السلبيات، بطء الفصل في طلبات وقف التنفيذ ذاتها[3]. فإذا كان بطء الفصل في دعاوى الإلغاء على وجه الخصوص، من أهم الأسباب التي أدت إلى ظهور نظام وقف التنفيذ كعلاج، فإن هذا الأخير سيكون غير ذي فائدة هو الآخر.

هذا و تجدر الإشارة، إلى أنه هناك من الفقه، من يرى أن سلبيات نظام الوقف، تفوق إيجابيته. فهذا النظام يؤدي إلى إطالة إجراءات التقاضي، بدلا من تقصيرها، مما يؤدي إلى كثرة الطلبات على مستوى الهيئات القضائية، و هذا عكس ما وجد النظام من أجله[4]. و بتعبير آخر، فإن هذا النظام، يزيد في الواقع، في بطء الفصل في الدعاوى، و لا يحل المشكلة. لذا فمن الأفضل توجيه الجهود مباشرة نحو إيجاد الحلول المناسبة للإسراع في الفصل في الدعاوى الموضوعية واتخاذ ما يلزم من إجراءات لذلك، بدلا من الارتكان إلى وسيلة وقف التنفيذ، و قلة تطبيقاتها شاهدة على قليل فعاليتها [5].

وعلى العموم، يمكن القول، بأن طلب الوقف ينصب في الحقيقة على قرار إداري يتمتع مسبقا بقرينة السلامة. فهو يعرقل تنفيذ قرار صحيح، و ساري المفعول، من الناحية القانونية. و هذا أمر ليس بالجيد، واستعماله (الوقف) ينتج نوعاً من الفوضى، إذ يؤدي إلى تعطيل قرار ليس بالضرورة، غير جدير بالتطبيق ، والذي قد يفقد أي فعالية، و أهمية عندما تثبت أحقيته[6]. و بالإضافة إلى ذلك، عندما يتعلق الأمر بتوجيه أوامر إلى الإدارة، يمكن ملاحظة عدم جدية

1- *Ibid., p.287.*

2- *Pour plus de détail, voir : Olivier DUGRIP, Les procédures d´urgence:L´économie général de la réforme, R.F.D.A., 18éme année, N° 2, mars-avril, 2002, p.245.*

3 – يشير– *Bernard Pacteau* – إلى أن متوسط الفترة الزمنية لفصل القضاء الفرنسي في طلبات الوقف، هو ستة أشهر تقريبا. أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.53.

4 - *René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 5éme éd, op.cit., p.1057.*

5 – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.55.

6- *Bernard PACTEAU, op.cit. , p.287.*

وقف التنفيذ. ما دام ذلك محظوراً على القاضي الإداري[1]. وإن كان هذا الأمر قد تغير في بعض التشريعات، مثل القانون الفرنسي، وذلك بموجب القانون رقم *95-125* الصادر في *8* فيفري *1995* و الذي يسمح صراحة للقاضي بإصدار أوامر للإدارة[2].

أما القاضي الجزائري، فإنه يبقى عاجزاً عن إصدار أوامر للإدارة، وهذا بالرغم من عدم وجود نص قانوني يمنعه من ذلك. إن المبدأ تجسد في عدة قرارات قضائية مثل القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ *1999/03/08* في قضية بورطل رشيد، ضد والي ولاية ميلة ومن معه[3]. فقد جاءت حيثياته تؤكد المبدأ " حيث أن الدعوى الحالية ترمي إلى أمر والي ميلة و مدير الإصلاح الفلاحي، بإعادة إدماج المدعو بورطل رشيد، في الوظيف العمومي، أو منحه مستثمرة على سبيل الاستفادة الفردية.

حيث أنه، لا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة، وبالتالي فإن قضاة الدرجة الأولى كانوا على صواب عندما رفضوا الطلب".

و ما تجدر الإشارة إليه، هو أنه لمحاولة تجنب بطء الفصل في طلبات الوقف من طرف القضاء الإداري، فإن المشرع الفرنسي أصدر قانون *8* فيفري *1995*، و الذي أدخل إجراء جديداً يتمثل في الوقف الاحتياطي للتنفيذ [4] *(suspension provisoire d'exécution)*، والذي يعتبر بمثابة علاج لمساوئ البطء في الفصل في المنازعات. فالقاضي بإمكانه أن يأمر بوقف التنفيذ احتياطيا، لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر. و مع ذلك فإن هذا الإجراء (الوقف الاحتياطي) يبقى نادر التطبيق، نظرا للتشدد في الشروط الواجب توافرها، والتي هي نفسها المطلوبة لوقف التنفيذ.

المبحث الثاني: محل طلب وقف التنفيذ.

1- إن مبدأ عدم جواز توجيه أوامر للإدارة، من استنباط القضاء الإداري الفرنسي، ونجده على الخصوص في قضية " إيليسوند" (*Elissonde*) في سنة *1976*، و قد صرح به بصفة واضحة قرار م.د.ف في *11* مايو *1984* في قضية ببير (*Pebeyre*) بقوله:

" لا يملك القاضي الإداري صلاحية توجيه أوامر للإدارة، أو لهيئة خاصة مكلفة بتنفيذ مرفق أو بتسييره، و هذا بمناسبة نزاع يتعلق بقرار اتخذته تلك الهيئة أثناء ممارستها لتلك المهمة الخاصة بالسلطة العامة".مأخوذة عن:

- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، *2002*، ص.*88-89*.

2-« *La loi n° 95/125 du 8 février 1995 (premier alinéa de l'article L.8-2 du code des TA et des CAA) a précisément conféré aux juges administratifs un pouvoir d'injonction qui leur permet d'ordonner à l'administration qu'ils condamnent de prendre les mesures d'exécution dans un sens déterminé ». Pour plus de détail, voir : Jean pierre DUBOIS, La responsabilité administrative, Casbah édition, Alger, 1998, p.111.*

3- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ج *1*، ص.*83-90*.

4 - Cité par: Martine LOMBARD, op.cit., p.393.

إن محل طلب الوقف، هو نفسه محل الإلغاء، باعتبار أن طلب الوقف، مشتق من طلب الإلغاء، ويرتبط به وجوداً و عدماً. و محل الطلبين، هو القرار الإداري المتكامل الأركان، التنفيذي، و الذي يستمر تنفيذه إلى غاية وقت الفصل في طلب الوقف. فما هي إذن القرارات الإدارية القابلة للوقف، و ما المقصود بالقابلية للتنفيذ؟

إن الإجابة على هذين السؤالين تكون من خلال المطلبين التاليين. خصصنا المطلب الأول منهما للقرار الإداري. و المطلب الثاني للقابلية للتنفيذ.

المطلب الأول: القرار الإداري.

إن أعمال الإدارة القانونية، عديدة و متنوعة. و محل وقف التنفيذ، له خصوصيات تميزه كقرار إداري تنفيذي.

فما المقصود بالقرار محل الوقف، و ما هو حال القرارات المنعدمة و المنفصلة، و ما هي القرارات التي لا يجوز وقف تنفيذها؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات تكون من خلال الفروع التالية:

نخصصه الفرع الأول للمقصود بالقرار الإداري. أما الفرع الثاني، فندرس فيه وضع القرار المنعدم و المنفصل. أما الفرع الثالث فنتعرض فيه إلى القرارات التي لا يجوز وقف تنفيذها.

الفرع الأول:المقصود بالقرار الإداري.

إن وقف التنفيذ ينصب على قرار إداري. فما هي الأعمال التي تعتبر قرارات إدارية، وما هي الأعمال التي لا تعتبر قرارات إدارية؟

أولاً: ما يعد قراراً إداريًا.

إن الإدارة، و هي تمارس نشاطها، تمارس أعمالاً قانونية. و هذه الأعمال تتفاوت من حيث القيمة القانونية. فليس كل ما تصدره الإدارة، يعد قراراً إداريا يمكن الطعن فيه بالإلغاء، وبالتالي وقف التنفيذ. لذلك سنبين ما هي الأعمال الإدارية التي هي قرارات إدارية، و تصلح كمحل للطعن بالإبطال، و طلب الوقف.

1 – تعريف القرار الإداري.

بداءة، يلاحظ أن المشرع سواء في فرنسا، الجزائر أو مصر، لم يعط تعريفاً للقرار الإداري، بل ترك المهمة للفقه و القضاء الإداريين. لهذا فقد تصدى كل من الفقه و القضاء الإداريين لمسألة تعريف القرار الإداري.

فقد عرفت م.ق.إ.م في حكمها الصادر في *6* يناير*1945* القرار الإداري بأنه" إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين، واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً، و جائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة "[1]. و قد أيدت م.إ.ع. م هذا التعريف منذ إنشائها سنة *1955*، و سارت عليه في أحكامها، حتى أصبح قضاء مستقراً لها [2].

و على الرغم من أن هذا التعريف القضائي للقرار الإداري قد حاز القبول لدى فقهاء القانون العام[3]، فقد وجهت له عدة انتقادات من جانب بعض الفقهاء[4]. و من الانتقادات التي وجهت لهذا التعريف، أنه لا يتصف بالدقة في التعبير. فلقد استعمل لفظ الإفصاح عن الإرادة. وهذا المعنى، كما هو معروف، لا ينطبق إلا على القرارات التي تصدرها الإدارة صراحة (القرارات الإيجابية)، و لا يشمل القرارات الضمنية (القرارات السلبية) التي تصدرها الإدارة، والتي لا تقل قيمة قانونية عن القرارات الإيجابية. كما أن التعريف، هذا لم يقتصر على تحديد المقصود بالقرار الإداري و ذلك ببيان أركانه فحسب، بل تعدى ذلك إلى سرد شروط صحة القرار الإداري، أو بالأحرى شروط مشروعيته. وهذه الشروط الأخيرة، يجب أن تخرج عن ماهية القرار في ذاته. و أخيرا فإن تعريف م.ق.إ.م للقرار الإداري، قد قصر آثار القرار على إحداث مركز قانوني معين. في حين أنه من المعروف أن آثار القرار قد تتسع إلى حد تعديل المراكز القانونية أحيانا، أو حتى إلغائها أحيانا أخرى.

---

1 – مأخوذ عن: عبد العليم عبد المجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، *2003*، ص.*9*.

2 – "حيث استقرت الأحكام الحديثة للمحكمة الإدارية العليا في تعريفها للقرار الإداري بأنه " إفصاح من جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون، عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين و اللوائح و ذلك بقصد إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكناً، و جائزاً قانوناً، بهدف تحقيق مصلحة عامة". م.إ.ع.م، طعن رقم *432* لسنة *23* جلسة *1979/01/27*. مأخوذ عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة (وقف تنفيذ القرار الإداري– إشكالات تنفيذ الأحكام– دعوى تهيئة الدليل)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، *2006*، ص.*22*.

3 – عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص.*10*.

4 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*23*.

و يرى الأستاذ عبد العليم عبد المجيد مشرف، أن الانتقادات الموجهة إلى التعريف القضائي للقرار الإداري، صحيحة إلى حدٍ كبير. فالتعريف يُخلط بين عناصر وجود القرار الإداري، أي أركانه الأساسية، و عناصر صحته، أو مشروعيته. فالقرار الإداري قد يوجد بالرغم من عدم وجود عناصر صحته، أو شروط مشروعيته، لأن هذه العناصر تتعلق بصحة القرار و سلامته، و خلوه من العيوب، لا بوجوده و إنشائه. ومن ثم فإن تخلف أحد هذه العناصر، لا يترتب عليه سوى، أن يكون القرار معيبا بعدم المشروعية، و يجوز الطعن فيه بالإلغاء. وترتيبا على ما تقدم، يمكن القول، بأن الفقه الحديث يكاد يجمع على تعريف القرار الإداري بأنه " تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين"[1].

أما الأستاذ محمد فؤاد عبد الباسط، فيرى أنه مهما كانت الانتقادات، والتغاير في الصيغ التي يظهر بها تعريف القرار الإداري في أحكام القضاء، و التي لا تعكس في النهاية سوى اختلافات في التقديم، و ليس في جوهر الشيء و ماهيته، فإن القرار الإداري يمكن أن يعرف بإيجاز بأنه « عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة » [2].

أما الفقه المعارض للتعريف القضائي للقرار الإداري، فإنه يعرف القرار الإداري، بأنه "عمل قانوني نهائي، يصدر عن سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة، و يترتب عليه آثار قانونية معينة"[3].

أما الأستاذ عبد المجيد جبار، من جهته يرى، أن تعريف القرار الإداري، يحتاج إلى تظافر عدة طرق و أساليب ، لأنه لا يمكن الاعتماد على جهة واحدة في ذلك، و نعني الفقه أو القضاء. بل يجب أيضاً الجمع بين المعيارين الشكلي، و الموضوعي. ليقترح في الأخير تعريفا ذا مفهوم موسع، جاء فيه أن" القرار الإداري هو عمل انفرادي ذو صبغة قانونية، يتمتع بالطبيعة الإدارية، الهدف من ورائه، التأثير في النظام القانوني، أو في حقوق و التزامات الغير دون رضاهم"[4].

---

1 – عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص.12.

2 – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.77.

3 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.24.

4 – عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، المجلد5، العدد 1، 1995، ص.11.

وقد وضع بعض الفقه، تعريفاً للقرار الإداري، يتصف بالدقة، و الشمول، حين ذهب إلى أنه" تصرف قانوني من جانب واحد، يصدر عن شخص عام في نشاط إداري"[1].

ويعرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي بأنه" العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام و الذي من شأنه، إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة"[2].

أما الأستاذ فؤاد مهنا[3] فيعرف القرار الإداري بأنه **"**عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة، و يحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم.**"**

هذا التعريف الأخير الذي تبناه الأستاذ فؤاد مهنا، يكون قد تجنب الانتقادات التي وجهت للتعريفات السابقة. لذلك نرى أنه الأقرب إلى الصواب، و هو ما يجعلنا نعتمده لإبراز خصائص القرار الإداري.

2- الخصائص المميزة للقرار الإداري:

من المتعارف عليه، أن للقرار الإداري مميزات، أو مقومات، أو خصائص ذاتية تميزه عن غيره من الأعمال التي تمارسها السلطة الإدارية. فالقرار الإداري يتميز بأنه عمل قانوني، يصدر من جانب واحد، كما أنه يصدر من الإدارة كسلطة، و أخيرا فإنه يرتب آثاراً قانونية.

أ – القرار الإداري عمل قانوني[4]. *(Acte administratif, acte juridique)*

إن عبارة القرار الإداري كعمل أو تصرف قانوني معناها، أنه تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني. قد يكون إنشاء لمركز قانوني عام، أو شخصي، أو تعديلا في هذا المركز، أو ذاك أو إلغاء له.

إن المركز القانوني هو مجموعة من الحقوق و الواجبات. و يكون عاماً، متى كان واحدا بالنسبة لجميع من تماثلت ظروفهم، كمركز الموظف في القانون العام. كما يكون المركز القانوني

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*24* .

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.*8*.

[3] - أشار إليه: عمار بوضياف، القرار الإداري-دراسة تشريعية، قضائية، فقهية-، ط 1، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص.15.

[4]– القرار الإداري عمل قانوني معناه « إحداث مركز قانوني معين » بداءة أو« أو تعديله أو إلغائه » إن كان قائما، أي بصفة عامة« إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغائها». مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*80*.

شخصياً، متى اختلف مضمونه من شخص لآخر، كمركز المتعاقد مع الإدارة في القانون العام، ومركز البائع و المشتري في القانون الخاص.[1]

و هناك من الفقه[2] من يستعمل للدلالة على هذه الخاصية، مصطلح "عمل قانوني نهائي". ويقصد بنهائية القرار، أن يكون قد صدر من السلطة المختصة بإصداره قانونا، دون أن يكون بحاجة إلى تصديق، أو اعتماد من سلطة إدارية أعلى.

و يلاحظ في هذا الصدد، أن هناك من الفقه[3] من يرى أن اختيار كلمة النهائية للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء غير موفق، لأن القرار قد يكون نهائياً، بالنسبة لسلطة معينة، و غير نهائي بالنسبة لسلطة أخرى. و لهذا فإنه يقترح أن تستعمل كلمة التنفيذية بدلا من النهائية.

ب– القرار الإداري عمل انفرادي *(Acte administratif, acte unilateral)* [4]

لقد سبق القول إلى أن مصطلح « عمل قانوني » يحمل معنيين. فهو يشمل الأعمال الانفرادية، و العقود. أما هنا، فالمقصود هو العمل الانفرادي، والذي مصدره إرادة واحدة. وهذه الإرادة قد تبعث من عدة أعضاء، أو عدة أشخاص، و دون تأثير على الطابع الانفرادي للعمل[5].

فالقرار الإداري، عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة. أي أنه يصدر من جانب واحد، و ليس من جانبين *(Unilatérale et non bilatérale)*. وهذا ما يميز القرار الإداري، عن العقد الإداري. فالعقود الإدارية، وإن كانت تتشابه مع القرارات الإدارية، كون الإدارة طرفا فيها، إلا أنها تختلف معها، في كونها تصدر بإرادتين مشتركتين. وهذا ما يجعلها في مأمنٍ من الطعن بالإلغاء، لأن هذا الأخير ينصب على القرارات الإدارية فقط، باعتبارها عمل انفرادي إداري خالص. و مع ذلك، يجوز الطعن في العقد الإداري بواسطة دعوى القضاء الكامل " دعوى التعويض".

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.25.

[2] – أشار إلى ذلك:عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.24.

[3] – عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص.16– 17 .

[4]-*« L`acte administratif est un acte juridique adopté unilatéralement par une autorité administrative, portant sur l'ordonnance juridique et affectant les droits ou les obligations des tiers sans leur consentement ».Pour plus de détail, voir: Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, 17éme année, T.1, Dalloz, 2002, p.5.*

[5]- *Ibid., p.5.*

إلا أن العقد الإداري، قد يتضمن أحيانا وهو في طور الإبرام، قرارات إدارية تدعى بالقرارات المنفصلة عن التعاقد *(Les actes détachables)* ، و التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء. و بهذا الصدد، فإن م.د.ف ، يقبل الطعن بالإلغاء فيما يعرف بالأعمال أو القرارات القابلة للانفصال، ذات العلاقة بالعملية التعاقدية المركزية، مثل: قرار اعتماد الصفقة، قرار تشكيل لجنة مراقبة الصفقات، وهي الأعمال التي تدخل في إبرام الصفقات العمومية [1].

ج – القرار الإداري يصدر عن الإدارة باعتبارها سلطة إدارية. *(Acte, administratif acte d'une autorité administrative.)*

إن الميزة أو الخاصية الثالثة للقرار الإداري، تمثل في صدوره عن الإدارة، بصفتها سلطة إدارية وطنية. أي باعتبارها سلطة عامة، تتمتع بامتيازات و سلطات معينة، و منها سلطة إصدار القرارات الإدارية.

إن الجهات أو السلطات الإدارية التي تصدر القرارات الإدارية، هي تلك السلطات التي تَتبَعُ أحد أشخاص القانون العام الداخلي، سواء أكانت سلطات إدارية مركزية، مثل رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء و الوزراء و غيرهم، أو كانت سلطات إدارية لامركزية محلية، مثل الولاية، و البلدية، كما هو الحال في التنظيم الإداري الجزائري، أو المحافظات، المراكز، المدن، الأحياء، القرى و الهيئات العامة في التنظيم المصري، أم مرفقية مثل المديريات، الدواوين و النقابات. و عموماً كل الأشخاص المذكورة في المادة 7 من ق.إ.م.

و باعتبار أن القرار الإداري تصدره سلطة وطنية، فلا يجوز الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة من سلطة أجنبية أمام القضاء الإداري الوطني. أما بالنسبة للقرارات التي تصدُر من جهات إدارية وطنية تعمل في الخارج- كالقرارات الصادرة من السفراء وتتعلق بالموظفين الذين يعملون في السفارة – فإنه ينبغي التفرقة بين حالتين:

الحالة الأولى:- إذا كان مصدر سلطة السفير في إصدار القرار هو القانون الأجنبي، فلا يخضع هذا القرار لرقابة القاضي الإداري الوطني.

---

1 – مأخوذ عن: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 15.

الحالة الثانية:- إذا كان السفير يستند في إصداره للقرار إلى القانون الوطني، ففي هذه الحالة يخضع مثل هذا القرار لرقابة القاضي الإداري الوطني، و هذه التفرقة يأخذ بها القضاء الإداري في مصر[1].

د – القرار الإداري يرتب آثاراً قانونية معينة *(Acte administratif, acte affectant. l'ordonnancement juridique[2].)*

تتمثل الميزة الرابعة للقرار الإداري، في أنه يرتب آثارا قانونية معينة، و إلا عد مجرد عمل مادي *(Acte materiel)*، و بالتالي فإنه لا يدخل ضمن الأعمال القانونية. والأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري قد يتمثل في:

– إنشاء مركز قانوني جديد لم يكن موجودا في السابق. مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة، و الذي يصبح بعد هذا التعيين يتمتع بحقوقه القانونية، كالراتب و الترقية و العطل...الخ، و كذلك يتحمل التزامات، مثل القيام بالمهمة المنوطة به على أحسن ما يرام، واحترم القانون الداخلي ...الخ.

– أو تعديل في المراكز القانونية الموجودة فعلا، مثل ترقية موظف، أو نقله إلى مكان آخر.

– أو إلغاء مركز قانوني قائم، مثل قرار فصل موظف عن وظيفته، أو إحالته على التقاعد.

وهذا كله بشرط أن يكون هذا الأثر ممكناً و جائزاً قانوناً.

هذا و تجدر الإشارة إلى أنه، على الرغم من أن أعمال السيادة أو أعمال الحكومة *(Les actes de souverainetés ou de gouvernements)* ، هي قرارات إدارية، إلا أنها تفلت بهذه الصفة من أي رقابة، و ينحسر عنها بالتالي، نطاق رقابة الإلغاء و نظام وقف التنفيذ[3]، لذلك فإنها تكتسب حصانة ضد رقابة القضاء العادي أو الإداري على حد سواء[4]. و مع ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي يقبل دعاوى التعويض المتعلقة بهذه الأعمال، و الرامية إلى ترتيب مسؤولية الجهة التي أصدرتها جراء الأعمال الناجمة عنها[5].

ثانياً – ما لا يعد قرارا إداريا.

---

[1]– مأخوذ عن: عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص.22.

[2] - *Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, T.1, op.cit., p.7.*

[3] – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.101.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.51.

[5] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.22.

إن وقف التنفيذ، يقتصر فقط على القرارات الإدارية. و إذا ما انتفت هذه الصفة، فإن ذلك يؤدي إلى عدم إمكانية الطعن بالإلغاء، و بالمرة طلب وقف التنفيذ[1]. وهذا هو الحال فيما يأتي من أعمال.

1 – الأعمال المادية: *(Les Actes matériels)*

إن الأعمال المادية التي تأتيها الإدارة، لا تشكل قرارات إدارية، لأنها لا تحدث أي أثر قانوني، وإنما تقع تنفيذاً، و تطبيقاً، و تجسيدا لعمل تشريعي (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري). و الأعمال المادية، قد تقوم بها الإدارة بصفة إرادية، أو بصفة غير إرادية.

أ– الأعمال المادية الإرادية:

و هي الأعمال و التصرفات الصادرة عمدا عن الإدارة، دون أن تقصد من ورائها إحداث مركز قانوني جديد، و من أمثلتها:

– الأعمال و التصرفات التي تقوم بها الإدارة تنفيذا لقرار إداري خاص بالبناء، أو أعمال الإزالة، أو أعمال الاستيلاء على ملك الأفراد تنفيذا لقرار بنزع الملكية *(Acte d'expropriation)*، أو أعمال متابعة المجرمين، و القبض عليهم تنفيذا لقرار القبض....الخ. فلا يرد وقف التنفيذ على مثل هذه الأعمال المادية انفصالا عن القرارات التي يتعلق بها التنفيذ، حتى و لو كانت تنفيذا لقرارات إدارية قابلة في ذاتها للطعن بالإلغاء، و لطلب وقف التنفيذ[2].

– عملية هدم أحد البناءات غير المطابقة لقانون التعمير و البناء، وهذا تطبيقا لقرار صادر عن المصالح المعنية. مثل القرار الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب ما تنص عليه المادة *71* من القانون رقم *08/90* المتعلق بالبلدية و المؤرخ في *07* إبريل *1990*.

– الأعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة المختصون بحكم وظائفهم كالمهندسين، في إعداد التصميمات، و الرسوم الهندسية لمشروعات الأشغال العامة.

– كما أن الإدارة قد قوم بأعمال مادية تنفيذا للقانون، ذلك أن المراكز القانونية الناشئة عن القانون مباشرة، تعتبر وليدة الإرادة المباشرة للمشرع، و ليست وليدة إرادة الإدارة الذاتية. و من ثم فإن تدخل الإدارة بشأنها لا يعدو أن يكون مجرد تنفيذ مباشر لأحكام القانون المنشئ، أو المعدل،

---

[1] - *Charles DEBBASCH, Droit administratif, 6éme éd, ECONOMICA, Paris, 2002, p.751.*

[2] – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*84*.

أو المنهي لهذه المراكز. و من ذلك، مثلا الخصومات، و الاستقطاعات التي تجريها الإدارة على مرتبات العاملين [1].

ب- الأعمال المادية غير الإرادية:

و هي الأعمال و التصرفات غير القانونية المنجرة عن تصرف خطأ، أو إهمال من طرف الإدارة، مثل:

- الأعمال غير القانونية التي تقع نتيجة خطأ من جانب عمال الإدارة. و من أمثلتها حوادث السيارات و حوادث السكك الحديدية[2]. و كل الآلات *(Les engines)* التي تستعملها الإدارة في نشاطها.

- الأعمال القانونية غير المشروعة، التي تبلغ درجة عدم مشروعيتها حداً من الجسامة يفقدها طبيعتها القانونية، فتصبح أعمالا مادية.[3]

2 – الأعمال التشريعية و القضائية.

تخرج كافة الأعمال التشريعية، عن الخضوع لرقابة القاضي إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، و تقديرا لسمو التشريع، والذي يمثل إرادة الشعب، حيث قام بوضعه ممثلوه في البرلمان.[4]

أما الأوامر « *Les ordonnances* » التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب المادة *124* من الدستور الحالي، فهي من الناحية الموضوعية لا تختلف عن الأعمال التشريعية، و التي لا تصلح أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء، و وقف التنفيذ. أما من الناحية العضوية فهي لا تختلف في شيء عن القرارات الإدارية لصدورها من رئيس الجمهورية، وبالتالي تكون محلاً للطعن.

---

1 – محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.*84*.

2 – عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص.*21*.

3 - " كما أن الفقه و القضاء الإداريين يذهبان إلى اعتبارها مجرد أعمال مادية، تلك الأعمال القانونية الإدارية المشوبة بعيب الاختصاص الجسيم أو ما يسمى باغتصاب السلطة."، أشار إلى ذلك: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.*11*.

4 – "أما فيما يخص المراسيم سواء الرئاسية أو التنفيذية *(Décrets présidentiels et exécutoires)*فهي قرارات إدارية سواء أخذا بالمعيار العضوي أو الموضوعي بحيث تخضع لنظام القرارات الإدارية. و عليه فإنها تصلح- مبدئياً- لأن تكون محلا للطعن بالإلغاء و بالتبعية لطلب وقف تنفيذها و هذا أما م مجلس الدولة، إعمالاً لنص المادة *9* من القانون العضوي رقم *98-01*، ما لم تُكيف أنها من أعمال السيادة." لمزيد من التفاصيل أنظر: محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص.*20*.

إن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية أكثر من مهم، لتحديد و معرفة الآثار القانونية المترتبة عن هذه الأعمال، وخاصة خضوعها للطعن بالإلغاء و وقف التنفيذ و هو ما يَهُمُنا في هذا الإطار. و في ذلك فإن الفقه يميز بين مرحلتين. قبل موافقة البرلمان على الأوامر، و بعدها.

فيذهب الأستاذ بدران مراد قائلا " فبالنسبة للحالة الأولى أي قبل موافقة البرلمان على الأوامر، يوجد شبه إجماع فقهي على أن تلك الأوامر بالرغم من أن لها قوة التشريع، لأنها تستطيع أن تعدل أو تلغي التشريعات، فإنها تظل متمتعة بالطبيعة الإدارية، بكل النتائج المترتبة على ذلك، لذلك يجوز الطعن في تلك الأوامر قضائيا أمام مجلس الدولة "[1].

فإذا كان الفقه شبه مجمعٍ، على أن الأوامر قبل عرضها على البرلمان تعد قرارات إدارية، و بالتالي جواز الطعن فيها بالإلغاء، و طلب وقف تنفيذها، فإن تحديد طبيعتها بعد الموافقة عليها يثير جدلاً فقهياً. و إن كان هناك من يرى أن الأوامر حتى بعد عرضها على البرلمان، و موافقته عليها تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية[2]، فإن الأستاذ بدران مراد يضيف معتقداً قائلا" أن الرأي الذي يصلح للتطبيق في الجزائر، هو الرأي الراجح في الفقه، الذي يعتبر أن تلك الأوامر حتى و إن كانت متمتعة في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها بالطبيعة الإدارية، و متمتعة بقوة التشريع، فإنها تتحول بعد موافقة البرلمان عليها إلى تشريعات، شأنها في ذلك شأن التشريعات الصادرة من البرلمان[3]". وعلى ذلك فإن الأوامر بعد موافقة البرلمان عليها لا تصلح كمحل للطعن بالإلغاء و طلب وقف التنفيذ.

أما الأعمال القضائية، فإنها لا تخضع لاختصاص القضاء الإداري، سواء تعلق الأمر بإلغائها، أو طلب وقف تنفيذها. و إن كانت تخضع للأحكام المتعلقة بدعاوى الاستئناف *(L´appel)* و النقض *(La cassation)*.

3- الأعمال التحضيرية:

هي تلك الأعمال التي يقتصر دورها على التحضير لإصدار القرار، دون أن يتولد عنها بذاتها أثر قانوني، لأنها لا تضيف شيئاً، و لا تنقص من التصرفات المتعلقة بها. ومن أمثلتها

---

[1] – بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة *124* من الدستور" النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة، المجلد *10*، العدد *2*، الجزائر، *2000*، ص.*23*.

[2] – أشار إلى ذلك: بدران مراد، المرجع السابق، ص.*24*.

[3] – بدران مراد، نفس المرجع، ص.*25*.

الآراء *(Les avis)* و الاقتراحـات *(Les propositions)* والمنشـورات *(Les circulaires)* و التعليمات *(Les instructions)* و الأنظمة الداخلية للإدارات *(Les mesures d'ordre internes)* و المراسلات. إن كل هذه الأعمال لا تصلح لأن تكون محلاً لدعوى الإلغاء، و بالتالي طلب وقف التنفيذ.

و من قرارات القضاء الجزائري في هذا الإطار، قرار المجلس الأعلى سابقاً[1] بتاريخ *1985/01/26* ، والذي اعتبر أن مجرد رسالة إدارة الضرائب بنتائج المراقبة، لا تعتبر قرار نهائي بالدفع حيث جاء في القرار" من المقرر قانوناً، أن التقدير التلقائي لأسس فرض الرسم على المكلف به، يبلغ للمدين بالضريبة، بواسطة إصدار كشف بالضريبة يكون مستحق الأداء. و من ثم فإن الرسالة الصادرة عن إدارة الضرائب، التي تكتفي فيها بإخطار المعني بنتائج مراقبة المحاسبة مع منحه أجلاً لمناقشة اقتراح التصحيح الضريبي، لا تعتبر قرارا نهائيا بالدفع، و لا يمكن اعتبارها تبليغاً يسرى بمقتضاه أجل الطعن القضائي".

4 – القرارات غير المتعلقة بنشاط الإدارة.

إذا دار التصرف حول مسألة من مسائل القانون الخاص، أو تعلق بإدارة شخص معنوي خاص، فإنه لا يعد قرارا إداريا، حتى و لو أصدرته جهة الإدارة. لذلك فإن القرار الذي يصدر لحسم موضوع في غير المجال الإداري، لا يدخل ضمن القرارات الإدارية التي يختص مجلس الدولة بالنظر في طلب إلغائها، أو وقف تنفيذها[2].

الفرع الثاني: وضع القرار المنعدم و المنفصل.

إن محل طلب وقف التنفيذ هو القرار الإداري السليم، أو المشوب بإحدى عيوب القرار الإداري. إلا أن العيب قد يكون جسيماً، مما يجعل من القرار الإداري معدوماً. فهل يصلح عندها القرار ليكون محلا لطلب الإلغاء و وقف التنفيذ؟، و إن نفس السؤال يمكن طرحه بالنسبة للقرارات المنفصلة.

---

[1] - المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) ، ملف رقم *37231* ، قرار بتاريخ *1985/01/26*، قضية ش. ز. م. ضد ش. د. ت ، م.ق، العدد الثاني ، *1990*، ص.*171*.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*54*. و مع ذلك تجدر الإشارة إلى أن هناك استثناء في هذا المجال، و ذلك في حالة ما إذا ما سمحت الإدارة للشخص الخاص المكلف بإدارة مرفق عام باستعمال امتيازات السلطة العامة.

أولا: وضع القرار المنعدم. ***(La Décision inexistante)***

سبقت الإشارة إلى أن محل طلب الوقف، هو القرار الإداري التنفيذي، الذي يكون محلاً للطعن بالإلغاء، باعتبار أن طلب الوقف هو طلب تابع، و فرعي لدعوى تجاوز السلطة، و التي هي الأصل. فالقرار محل الطلب، لا يشترط فيه أن يكون صحيحاً، و مشروعاً، باعتبار عدم المشروعية لا تنفي على القرار صفته التنفيذية. بل إن طلب الوقف، والمشتق من طلب الإلغاء، لا يجد له محلاً، إلا في القرارات المعيبة و غير المشروعة.

و قد يبلغ العيب في القرار حدا يصل به إلى درجة الانعدام[1]. وهنا يكون بإمكان الأفراد الوقاية من آثار هذا العمل المادي الذي أصابهم. و أمام نفس الجهة التي يلجئون إليها فيما لو كان العمل صادراً من شخص عادي.

و الأصل أن القرارات الإدارية المنعدمة، تأخذ حكم العمل المادي، من حيث اعتبارها مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة. بمعنى أنها لا ترتب أية آثار قانونية من شأنها تحميل الأفراد بالتزامات، أو واجبات، أو تعدل مراكزهم القانونية المشروعة. ومن ثم فهي– على خلاف القرارات الإدارية المعيبة – غير قابلة للتنفيذ الجبري على الأفراد. ومن هنا، فلا حاجة أصلا للطعن بإلغائها من قبل الأفراد، ما لم تباشر الإدارة تنفيذ أحدها. فيغدو هذا التنفيذ في حد ذاته غير مشروع، علاوة على تحقق المصلحة من الطعن فيها لتقرير انعدامها.[2]

و قد فرق القضاء الإداري بين القرارات المعيبة بعيب من عيوب عدم المشروعية، و القرارات الإدارية المعدومة، التي تكون مشوبة بعيب جسيم، يُحولها إلى مجرد أعمالٍ ماديةٍ بحتة. ففي أحد قراراتها الشهيرة، قضت المحكمة العليا المصرية–و بعدما أكدت تمتع القرارات الإدارية بالقوة الملزمة حتى و لو كانت معيبة– قائلة « أما إذا نزل القرار إلى حد غصب السلطة، و انحدر بذلك

---

1 – " يرجع الفضل في إبراز فكرة الانعدام و بيان معالمها في القانون الإداري إلى الفقيه لافريير،حيث حاول صياغة نظرية واضحة المعالم لها في تقريره المقدم إلى محكمة التنازع في قضية *"Laumonnier-Carriol"* في *5* مايو *1877*. فذهب إلى أن الخطأ الفاحش، و الاغتصاب الواضح، و الاعتداء دون حق على الحقوق الفردية، يجرد القرار من كل صفة إدارية، و يهبط به إلى درجة الاعتداء المادي.

و يزيد لافريير في مطوله عن القضاء الإداري ،فكرته هذه إيضاحا، فيقرر أن من الأعمال الإدارية ما لا يكفي القول ببطلانه،كقرار يصدر من شخص مجرد من السلطات، أو من سلطة إدارية متضمنا اعتداء جسيما على اختصاصات أحد السلطتين التشريعية، أو القضائية . ففي هذه الحالات، لا يمكن القول، بأن هناك قرارا إداريا يلزم الأفراد باحترامه و يجوز للإدارة تنفيذه، بل إنه يكون في الحالات السابقة معدوما *(Inexistant)* ويعد تنفيذه مكونا لاعتداء مادي *(Voie de fait).* ". أشار إلى ذلك: رمزي الشاعر، بطلان القرارات الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، *1968*، ص.*116-117*.

2– سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، *2005*، ص. *137-138*.

إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانونا، فلا تلحقه حصانة ، و لا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، و لا يكون قابلا للتنفيذ بالطريق المباشر، بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة مما يبرر بذاته طلب المطعون عليه إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة حتى لا يستهدف لما يستهدف له من نتائج يتعذر تداركها[1]».

و يترتب على ذلك، أن الطعن في النوع الأول، لا بد أن يتم خلال الميعاد. في حين لا يتقيد الطعن في القرارات المنعدمة، بشرط الميعاد. فيجوز إلغاء القرارات المنعدمة، أو سحبها إداريا و لو بفوات الميعاد المحدد لذلك. و في ذلك قضى القضاء الإداري المصري « و من ثم إذا رقي شخص بدون حق، على فهم أنه يتوافر فيه شرط الأقدمية، بينما هو فاقده، فإن قرار الترقية بالنسبة إليه، يكون في الواقع من الأمر، قد فقد ركن النية على وجه ينحدر به إلى درجة الانعدام فلا يكتسب أية حصانة، و لو فات الميعاد المحدد للطعن فيه بالإلغاء أو السحب ، بل يجوز الرجوع فيه و إلغاؤه في أي وقت»[2].

أما فيما يتعلق بالجهة القضائية المختصة بنظر القرارات المنعدمة، فإن الأمور ليست على نفس الاتجاه. ففي فرنسا فإن الاختصاص بنظر الانعدام، يؤول سواء للقاضي العادي، أو للقاضي الإداري[3].

أما في الجزائر، فإن الأمر على خلاف ذلك، بحيث أن القضاء الإداري هو المختص وحده في القرارات الإدارية على اختلافها، باعتبار أن المعيار العضوي هو المعتمد في تحديد الاختصاص، و هذا ما يتضح من خلال المادة 7 من ق.إ.م.

و بعدما استعرضنا موقف القضاء، في التفرقة بين القرار المعيب(الباطل)، و المنعدم، فإن الفقه هو الأخر حاول تحديد المعيار الذي يفرق به بين درجة انعدام القرار، و درجة بطلانه، وإن تباينت هذه الآراء. و لقد اقترح الفقه معايير عديدة للتمييز بين القرار الباطل و المعدوم، أين يستند كل معيار إلى وجه من أوجه عدم المشروعية لوضع الحد الفاصل بين درجتي البطلان. فمنهم من ارتكز على مدى احترام ركن الاختصاص في إصدار القرارات الإدارية -معيار اغتصاب

---

1 – مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 76.

2 – مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبدا الله، نفس المرجع، ص. 77.

3- *Jean RIVERO, Jean WALINE, op.cit., p.97.*

السلطة- (هوريو، دوجي، ألبير، لوبادير، ريفيرو)[1]. و منهم من ارتكز على معيار الوظيفة الإدارية (محمد سليمان الطماوي)[2].

فالمعيار الأول، هو معيار اغتصاب السلطة *(Usurpation de pouvoir)* و الذي مفاده أن كل عمل صادر من الإدارة، لا يدخل في اختصاصاتها، يعتبر معدوما. أما ما عدا ذلك من العيوب التي تشوب الأركان الأخرى، فإن القرار يعد باطلاً[3]. إن هذا المعيار ظهر في الفقه الفرنسي، على يد الفقيه الكبير لافيريير، و هو يعد حجر الزاوية، بحيث أن الفقيه حدد حالتين لاغتصاب السلطة، و يتمثلان في صدور القرار من فرد عادي، و حالة قيام الإدارة بإصدار قرار يدخل في اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية.

أما المعيار الثاني، فهو معيار الوظيفة الإدارية (و الذي يستند إلى فكرة اتصال العمل الإداري بالوظيفة الإدارية من عدمه). فإذا انتفت العلاقة بين العمل و الوظيفة الإدارية و لا يمكن اعتباره تنفيذا مباشرا، أو غير مباشر للوظيفة الإدارية، كان عملا معدوما. أما إذا مورس العمل في إطار الوظيفة الإدارية، في حدودها المشروعة، أو غير المشروعة، فإنه يحتفظ بصفته الإدارية، وما تتبعه تلك الصفة من أحكام. إن هذا المعيار أعتبره الأستاذ سليمان الطماوي المعيار السليم، طالما كان العمل الصادر من الإدارة، يدخل في نطاق هذه الوظيفة، سواء كانت ممارسته في الحدود المشروعة لها، أو تجاوز هذه الحدود، فهو عمل إداري [4].

إن الانعدام الذي أشرنا إليه سلفا، هو الانعدام القانوني للقرار الإداري، والذي على غراره يوجد انعدام مادي. ويتحقق ذلك عندما تتخلف جميع عناصر وجوده في آن واحد، أو أحدها. فلم يصدر عن الإدارة أي تعبير عن إرادتها بقصد إحداث أثر قانوني معين [5]. و من صور الانعدام المادي للقرار الإداري، صورة توهم الإدارة وجود قرار لم يوجد بعد. كأن تكون السلطة الإدارية لم

---

1 – أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.79.

2 – أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، نفس المرجع، ص.79.

3– بودريوه عبد الكريم، جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية – درجات البطلان في القرارات الإدارية– مجلة مجلس الدولة، العدد 5، لسنة 2004 ، الجزائر، ص.108.

4 – مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.79.

5 – رأفت فوده، المرجع السابق، ص.120.

تفصح قط عن إرادتها، و نسب إليها القرار خطأ. أو أن يكون القرار في مراحل التكوين و التمهيد، و لم يصبح تنفيذيا بعد."[1].

أما الصورة الثانية للانعدام المادي للقرار الإداري، فتكون في حالة صدور قرار إداري (مشروع أو غير مشروع)، ثم يصدر قراراً بسحبه، أو إلغائه من السلطة التي تملك ذلك، سواء كانت تلك الجهة إدارية أو قضائية. فإن هذا القرار المسحوب، أو الملغى، أو المحكوم بإلغائه، يصبح معدوما[2].

أما الانعدام القانوني، فهو لا يلحق إلا القرار الإداري الذي وجد أصلا، لكن شابه عيب جسيم أدى إلى انعدامه. و تتمثل صورته الأولى في الانعدام لانتفاء صفة عضو السلطة الإدارية في مصدر القرار، و تتضمن حالتين: الحالة الأولى تتمثل في حالة صدور القرار الإداري من شخص لا سلطات له إطلاقا، و هو ما يسميه« اغتصاب الوظيفة الإدارية». أما الحالة الثانية، فهي صدور القرار من أحد الموظفين في الإدارة، ممن لا يحق له ذلك. و يطلق عليها « اغتصاب سلطة إصدار القرارات الإدارية» [3].

أما الصورة الثانية للانعدام القانوني، فهي تكون في حالة مخالفة موضوع القرار للقاعدة القانونية العليا في الدولة. و المقصود هنا بموضوع القرار الإداري، الأثر الذي تبغي جهة الإدارة تحقيقه، أو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، سواء بإنشاء وضع قانوني جديد، أو بتعديلها، و إلغاء وضع قائم. و بدوره يشير الدكتور رأفت فوده إلى هذه الصورة معبرا عنها بانعدام المحل أو تخلف ركن النية، مستندا في ذلك إلى قرار المحكمة الإدارية العليا [4].

---

1 – "وفي ذلك قضت م.ق.إ.م في حكم لها " أن مجرد سماع الشخص على أن الإدارة سوف تشق طريقا في أرضه، فيسرع إلى القضاء فيما سمعه دون أن يقدم للقاضي الإداري الدلائل و المؤشرات و العلامات التي تجعل من سماعه حقيقة تؤكد على إبراز نية الإدارة الدفينة و تبيين تعبير الإدارة عن إرادتها لكون دعواه غير مقبولة لعدم وجود قرار أصلا(وتقصد المحكمة هنا الوجود المادي) و إنما كل ما بناه الشاكي في اعتقاده ليس إلا وهما أو خيالا لم يصادفه من الواقع أي تعبير إرادي من قبل الإدارة، و لما كان المدعي يطعن على القرار القول بصدوره من محافظ الفيوم بفتح الطريق الخاص بأرضه، و كان الحاضر عن الدولة قد قرر بانتفاء هذا القرار ، و قد طلب مفوض الدولة بجلسات التحضير من المدعي و الحاضر معه تقديم القرار أو الإرشاد عن رقمه إلا انه لم يفعل و من ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى قد قام على سند صحيح." ، أشار إلى ذلك: رأفت فوده، نفس المرجع، ص. *120*.

2 – سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، *1984*، ص.*382*.

3 – عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*82*.

4 – " إن انعدام القرار الإداري لا يتحقق إلا حيث يكون العيب اللاحق به صارخا ينحدر إلى غصب السلطة أو يتدلى إلى شائبه انعدام المحل ". لمزيد من التفاصيل، أنظر: رأفت فوده، المرجع السابق، ص.*121*.

إن حالات انعدام القرار الإداري تنحصر إذن في مجالين أساسيين، اغتصاب سلطة إصدار القرار، و المجال الخاص بمحل القرار.

1 – حالات اغتصاب سلطة إصدار القرار الإداري.

يفرق الفقه و القضاء، في مجال الاختصاص في إصدار القرار الإداري، كأحد شروط صحته، بين درجتين لعيب عدم الاختصاص. فإما أن يكون العيب بسيطا أو عاديا، و بالتالي يكون صالحا للإلغاء أمام القضاء. و إما أن يكون عيب عدم الاختصاص جسيما، وهو ما يسميه الفقه بعيب اغتصاب السلطة *(Usurpation de pouvoir)*[1]، والذي نتيجته اعتبار القرار منعدما، و مجردا من كل آثاره القانونية.

2– حالات استحالة محل القرار الإداري لأسباب قانونية أو واقعية.

إن محل القرار الإداري، هو موضوع القرار، أو فحواه، المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة، بالتغيير في المراكز القانونية إنشاءً، أو تعديلاً أو إلغاءً. و لصحة محل القرار، يجب توفر شرطان. الأول، أن يكون محل القرار ممكنا. و الثاني، أن يكون جائزا.

فبالنسبة للشرط الأول، لابد أن يكون المحل ممكنا، من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية. لأن عكس ذلك (استحالة المحل من الناحية القانونية أو الواقعية) تعني أن القرار أصبح منعدماً *(Inexistant)* . و الاستحالة الواقعية لمحل القرار الإداري، صورتها صدور قرار من المستحيل تنفيذه، وذلك بسبب استحالة المحل. مثل القرار القاضي بترقية موظف، ثم يثبت بعد ذلك أن الموظف قد انقطع عن الوظيفة، بسب معين كالاستقالة، أو الاستيداع، أو لأي سبب آخر.

أما الاستحالة من الناحية القانونية، فتعني انعدام المركز القانوني الذي من الفروض أن يرد عليه الأثر القانوني للقرار. ومثال ذلك صدور قرار بتعيين موظف، ثم اتضح بعد ذلك عدم توفر مناصب شاغرة.

---

1 – "عرف مجلس الدولة الفرنسي القرار المشوب باغتصاب السلطة بأنه:

– القرار الذي لا يمكن اعتباره اختصاصاً تملكه جهة الإدارة.

– القرار الذي لا يمكن اعتباره تطبيقا لقانون أو لائحة."

– مأخوذ عن: بودريوه عبد الكريم، المرجع السابق، ص.109.

و من خلال كل ما تمت الإشارة إليه، يمكن القول أن انعدام القرار الإداري بسبب من الأسباب سالفة الذكر يفقد القرار وصف العمل القانوني، و يجعل منه مجرد عمل مادي، مما يبرر طلب وقف تنفيذه من أصحاب الشأن، دون تقيد بميعاد الطعن بالإلغاء[1] .

ثانيا: وضع القرار المنفصل. ***(L´acte détachable)***

إن الإدارة، و للقيام بالمهام الموكلة إليها، و تحقيق أهدافها، تمارس أعمالا قانونية، سواء بإرادتها المنفردة (القرار الإداري)، أو بإرادة مشتركة (العقد الإداري). هذه الأخيرة تتكون بتلاقي إرادة الإدارة، مع إرادة أخرى على إبرام اتفاق بشروط معينة. و يعرف القضاء(المحكمة الإدارية العليا المصرية) العقد بأنه « العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، بغية خدمة أغراضه مراعاة للمصلحة العامة، و أن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شرطا أو شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص[2]».

و لتحديد مفهوم العقد الإداري، يجب الوقوف على معايير تمييزه عن غيره من العقود. ففي القانون الفرنسي، و باستثناء الحالات التي يتم فيها تحديد هذه العقود عن طريق النصوص القانونية، يصعب التمييز بين العقود الإدارية، و عقود الإدارة التي تخضع للقانون الخاص. و مع ذلك يمكن القول بأن الإدارة لها إمكانية إبرام عقود إدارية، و أخرى تخضع للقانون الخاص. ومن الخطأ أن نعتبر وجود الإدارة كطرف في العقد، بمثابة معيار كافٍ لاعتباره العقد إداريا، و إن كان هذا ضروري فيه.

إن العقد الإداري يختلف عن القرار الإداري، من حيث أن القرار يصدر بإرادة منفردة، ويرتب أثارا قانونية معينة. على عكس العقد الذي لا يتكون إلا بتعدد الإرادات، و على أن تكون الإدارة طرفا فيه. وينتج هو الأخر آثارا قانونية تتمثل في حقوق و التزامات الأطراف المتعاقدة.

لهذا الاعتبار- تعدد الإرادات *(Volontées)* في وجود العقد- فإن القاعدة العامة في فرنسا، و مصر و حتى الجزائر، هي عدم إمكانية الطعن بالإلغاء في القرارات المتعلقة بالعقود الإدارية، سواء من جانب المتعاقد مع الإدارة نفسه، الذي يتعين عليه أن يسلك طريق دعوى

1- عبد الغني بسيوني عبدا الله، المرجع السابق، ص. *87*.

2- مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبدا الله، نفس المرجع، ص. *70*.

القضاء الكامل[1] *(Contentieux de pleine juridiction)*، أو الغير الذي يعتبر أجنبيا عن العقد الذي تقتصر آثاره على أطرافه[2].

إلا أن هذه القاعدة العامة، نجد لها استثناء، وهو إمكانية الطعن بالإلغاء و معه طلب وقف التنفيذ في القرارات الإدارية التي تسبق عملية إبرام العقد ، كقرارات لجنة العطاءات، ولجان البت في العطاءات، و قرارات إجراء المناقصة و المزايدة، أو إرسائها. و أساس هذا الاستثناء، هو استقلال هذه القرارات، و انفصالها عن العملية العقدية، و دخولها في الإجراءات السابقة أو اللاحقة على إبرامه، لأنها لا تعتبر من شروط العقد ذاته[3].

و قد أطلق على هذا الاستثناء في الفقه و القضاء الفرنسيين، نظرية الأعمال الإدارية المنفصلة *(La théorie des actes détachables)* التي بناء عليها، يستطيع كل من له مصلحة من الغير، أن يطعن بالإلغاء في هذا النوع من القرارات. كما أن المتعاقد مع الإدارة بإمكانه أن يطعن في هذه القرارات، بشرط أن ينصب طعنه على مخالفة القانون و ليس انطلاقا من مصلحة شخصية.

و ترتب على ذلك أن جميع القرارات الإدارية المنفصلة عن عملية التعاقد، يجوز طلب وقف تنفيذها عند الطعن فيها بالإلغاء أمام المحاكم المختصة[4].

1– جاء في قرار لمجلس الدولة الجزائري فصلا في منازعة متعلقة بدعوى تعويض في الصفقات العمومية أن" منح الصفقة لمكتب دراسات رفضته لجنة تقييم العروض يعد خرقا للقانون مستوجبا للتعويض".

– مجلس الدولة (الغرفة الأولى)، ملف رقم *014637*، قرار بتاريخ *2004/06/15*، قضية بلدية العلمة ضد هـ.ع، م.م.د. ، العدد*5*، *2004*، ص.*132*.

– وجاء في قرار أخر " المادة المثارة من قبل المستأنف قصد تحصله على فوائد التأخير، و التعويض عن الضرر، توضح ضرورة إنجاز ملحق-*Avenant*-لما يتغير المبلغ الأصلي للصفقة زيادة أو نقصانا بأكثر من *20 %* و لا تشير إلى الفوائد عن التأخير و لا إلى التعويض عن الضرر بعد تسديد وضعيات مراجعة الأسعار".

– مجلس الدولة (الغرفة الأولى)، ملف رقم *006052*، قرار بتاريخ *2003/04/15*، قضية بلدية متليلي ضد ق.ع، م.م.د.، العدد *4*، *2003*، الجزائر، ص*71*.

2 – عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص *71*.

3 – لقد تم النص عن اللجان التي تصدر عنها القرارات السابقة و اللاحقة في إبرام الصفقات العمومية في المرسوم الرئاسي رقم *02/ 250* و هي لجنة فتح الأظرفة المادة (*107*)، لجنة تقويم العروض (المادة*111*)، لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة(المادة *114*)، اللجنة الوطنية للصفقات (المادة *126*). أنظر: المرسوم الرئاسي *250/02* المؤرخ في *24* يوليو سنة *2002* يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي *301/03* المؤرخ في *11* سبتمبر *2003*.

4 - عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص .*75*.

الفرع الثالث: القرارات التي لا يجوز وقف تنفيذها.

إن نظام وقف التنفيذ، لا يجد محله إلا في القرارات التي يجوز إلغاؤها مباشرة، و بالتالي فهو لا يمس القرارات التي تخضع للتظلم الإداري المسبق. كما أن المشرع أخرج القرارات المتعلقة بالنظام العام من مجال نظام الوقف.

فما هي القرارات التي أخضعها القانون للتظلم الإداري المسبق، و متى يكون القرار متعلقاً بالنظام العام، وهل أن الأمر مأخوذ على إطلاقه، أم هنالك استثناءات ترد عليه ؟

أولا: القرارات الإدارية الخاضعة للتظلم الإداري.

يعتبر التظلم الإداري إجراء يوجه ضد القرارات الإدارية، من أجل إعادة النظر فيها من طرف الإدارة، سواء بالتصحيح، أو الإلغاء أو السحب. فالتظلم الإداري، هو منح الإدارة فرصة الرقابة الذاتية، و تفادي الدخول في منازعة قضائية، يكون موضوعها إلغاء القرار الذي أصدرته.

1 – التحديد التشريعي للقرارات الخاضعة لنظام التظلم الإداري.

لم يعط المشرع الجزائري تعريفا للتظلم الإداري، وإنما اعتبره كحق مقرر للأفراد قبل اللجوء إلى القضاء، قصد مخاصمة قرار إداري بالإلغاء. ولقد تم النص على هذا الإجراء، في الأمر رقم*69-77* الصادر في *18* سبتمبر *1969* المتضمن تعديل ق.إ.م الذي عدل الأمر *66-154*. و بمقتضى هذا التعديل، أصبح التظلم الإداري السابق، إجراء إجبارياً على المتقاضين. و هذا ما أكدته المادة *169* مكرر سابقا و المادة *275* من ق.إ.م[1].

إن القرارات التي يجب التظلم منها، هي تلك التي تصدر عن الجهات الإدارية المذكورة في المادة *7* من ق.إ.م، باستثناء المعفاة من التظلم السابق. وهي حالة رفع دعوى قضائية أمام جهة قضائية غير مختصة، وحالة رفع دعوى يطلب فيها المدعي تعويضا، وحالة رفع دعوى استعجاليه و حالة الاعتداء المادي و الاستيلاء[2].

و مع تعديل ق.إ.م بالقانون رقم *90-23* الصادر في *18* أوت *1990*، أُلغيَ إجراء التظلم الإداري السابق أمام الغرف الإدارية (المادة *169* مكرر من ق.إ.م) ، و تم استبداله

---

[1] – فاطمة بن سنوسي، مبدأ التظلم الإداري السابق كشرط من شروط دعوى قبول الإلغاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، ج *34*، رقم *2*، *1996*، الجزائر، ص.*327*.

[2] – فاطمة بن سنوسي، نفس المرجع، ص.*321*.

بإجراء الصلح « *Conciliation* » [1]. و يرجع سبب هذا الإلغاء، إلى تأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي، حيث يتم الاكتفاء بالقرار الأصلي للإدارة لرفع الدعوى القضائية. فقاعدة التظلم الإداري المسبق، ليست شرطاً إجبارياً أو إلزامياً إلا في الحالات الاستثنائية[2].

أما الطعون التي ترفع ضد القرارات الصادرة عن السلطات المركزية، و المنظمات المهنية و الهيئات الوطنية المستقلة، فإنها تبقى خاضعة لنظام التظلم الإداري المسبق(م275 من ق.إ.م).

و مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن نظام التظلم، لا يعد حبيساً بقانون الإجراءات المدنية. فهناك بعض الأنظمة الخاصة، بسبب تنوع و طبيعة المنازعات الإدارية الناجمة عن تطور الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي يعرفها المجتمع الجزائري في الجوانب القانونية خاصة. فبالرجوع إلى هذه الأنظمة الخاصة، نجدها تختلف عما جاء به ق.إ.م من حلول بالنسبة للتظلم التدرجي، حيث يغدو هذا الطعن التدرجي المسبق إلزاميا على مستوى المجالس القضائية(المحاكم الإدارية) بعد أن كان ملغى أو اختياريا. ثم أصبح ملغى اختياريا أو إلزاميا بحسب الحالة المعروضة، بعد أن كان إلزاميا على مستوى المحكمة العليا(مجلس الدولة)[3].

ومن المنازعات التي يشترط التظلم فيها، مهما كانت الجهة القضائية المرفوعة إليها الدعوى(الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي- مجلس الدولة)، منازعات الصفقات العمومية (المادة 101 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250)، ومنازعات الأحزاب السياسية، و منازعات الضرائب[4].

و في مصر جاء في المادة 49 من قانون مجلس الدولة المصري، على أن طلب وقف التنفيذ المتعلق بالقرارات الإدارية، مقصور فقط على تلك الجائز رفع دعوى بشأن إلغائها مباشرة، و دون اشتراط التظلم منها إداريا قبل الطعن فيها[5]. و بمفهوم المخالفة فإن القرارات التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء قبل إجراء التظلم الإداري لا يمكن أن تكون محلا لطلب الوقف.

1- تنص المادة 169-3 من ق.إ.م "....و يقوم بإجراء محاولة صلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر".

2 - فاطمة بن سنوسي، المرجع السابق، ص.312.

3 - عمار معاشو ، عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص.17.

4 - لا تكون الدعوى القضائية في منازعات الضرائب المباشرة مقبولة، ما لم تكن مسبوقة وجوبا بشكوى يرفعها المكلف بالضريبة إلى إدارة الضرائب. مأخوذة عن: عبد العزيز أمقران، عن الشكوى الضريبية في منازعات الضرائب المباشرة، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص (المنازعات الضريبية)، 2003، ص.7.

5- في التشريع المصري هناك طائفتين من القرارات يجوز إلغاؤها، و بالتالي طلب وقف تنفيذها دون لزوم التظلم الإداري منها و هما :

1 - الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

إن هذه القرارات تم النص عليها في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري، و هي ثلاثة طوائف جاءت كما يلي [1]:

أ – الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، أو الترقية، أو بمنح العلاوات.

ب – الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش، أو الاستيداع، أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

ج – الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون، بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

و ما تجدر ملاحظته في هذه الطوائف، أنها كلها تدخل، و تتعلق بشؤون الموظفين العموميين، بداية من التعيين، ونهاية بالإحالة على التقاعد، أو الفصل التأديبي.

و التظلم قبل الطعن بالإلغاء – وبالتالي استبعاد طلب وقف تنفيذها[2]– في أي قرار مما حصره المشرع في الطوائف الثلاثة سالفة الذكر، هو إجباري بالنسبة للموظفين، يتعين عليهم استنفاده قبل الالتجاء إلى الطريق القضائي. و يترتب على ذلك عدم قبول الدعوى فيما لو فوت الموظف، أو العامل على نفسه طريق التظلم. ولقد بينت المذكرة التفسيرية للقانون رقم *165* لسنة *1955* الذي استحدث نظام التظلم أن « الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع، و تحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس، بإنهاء المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه في خلال الميعاد المقرر، فله أن يلجأ إلى الطريق القضائي»[3] .

إلا أن هذا لا يعني أن كل القرارات المتعلقة بالموظفين العموميين، تنتمي إلى هذه الطوائف. بمعنى أن حظر الطعن بالإلغاء، و بالتالي الوقف قبل إجراء التظلم، لا يشملها جميعا. و

---

2 – الطعون التي ترفع ضد القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق و التحكيم في منازعات العمل، و ذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين و اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها. لمزيد من التفاصيل أنظر:

– عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص. *88-89*.

[1] – مأخوذ عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*65-66*.

[2]– و يرجع استبعاد وقف تنفيذ هذه القرارات إلى أن المشرع افترض عدم قيام الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ. لمزيد من التفاصيل، أنظر: محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني (دعوى الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، *2002*، ص.*329*.

[3]– مأخوذ عن: حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مكتبة المرافعات الإدارية، *1989*، ص.*24*.

من هذه القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين و التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء و طلب وقف تنفيذها، دون التظلم الإداري فيها، نجد قرارات التكليف و القرارات التأديبية المقنعة.

فبخصوص قرارات التكليف قررت م.إ.ع.م أنه« ما دامت قرارات التكليف لا تعتبر قانونا من القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا فإنه...بل يكون من الجائز طلب وقف تنفيذها متى توافر فيها ركنا هذا الطلب، وهما الاستعجال و قيام أسباب جدية تحمل على ترجيح إلغاء القرار موضوع هذا الطلب[1]».

أما فيما يخص القرارات التأديبية المقنعة، فلقد كانت في البداية تعد من القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا. إلا أن م.إ.ع.م خرجت عن هذا النهج، و خاصة بعدما صدر قانون مجلس الدولة الحالي رقم *47* لسنة *1972*، و نص على اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بسائر المنازعات الإدارية التي تشمل الندب و النقل. فلقد انتهت المحكمة إلى عدم اختصاص المحاكم التأديبية، واختصاص القضاء الإداري، أو القضاء العادي بنظر الطعن في هذه القرارات بحسب ما إذا كانت علاقة العمل بعمله تخضع للقانون العام أو للقانون الخاص. و في حالات الخضوع لأحكام القانون العام، فقد انتهت إلى اختصاص المحاكم الإدارية، أو محكمة القضاء الإداري، بنظر الطعن في هذه القرارات لعيب الانحراف بالسلطة الذي يتمثل في عدم استهداف المصلحة العامة، إذا كان القرار صادرا بقصد الانتقام من الموظف، أو معاقبته بغير الطريق التأديبي[2].

و استناداً لقضاء م.إ.ع.م فإن قرارات النقل، و الندب، و غيرها من القرارات الإدارية التي تحمل في طياتها جزاءات تأديبية مقنعة، لم تعد من اختصاص المحاكم التأديبية، وإنما من اختصاص القضاء الإداري، باعتبارها قرارات إدارية تتعلق بشؤون الموظفين العموميين.

إن النتيجة التي كرسها هذا القضاء، هو جواز طلب وقف تنفيذ هذه القرارات عند الطعن فيها بالإلغاء، باعتبارها ليست من القرارات التي يستوجب التظلم فيها إدارياً

2- موقف القضاء الإداري من التظلم الإداري غير المنتج[3]:

1- مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*100*.

2- مأخوذ عن: حسين عبد السلام جابر، المرجع السابق، ص.*126*.

3 - " يكون التظلم الإداري غير منتج، إذا كان القرار الإداري غير قابل للسحب، و امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها بإصداره، أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته". الحكم الصادر في الطعن رقم *1992* بجلسة *17* مارس *1962*. أشار إليه: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*104*.

إن تقرير المشرع لنظام التظلم الإداري، نجد له مبررات عديدة في الواقع. فهو يعتبر بمثابة فرصة تمنح لذوي الشأن، من جهة، بالتظلم أمام الإدارة المختصة قبل التوجه أمام القضاء. و من جهة أخرى، هو مجال للإدارة لإعادة النظر فيما أصدرته، و بالتالي إعطائها فرصة السحب أو الإلغاء الإداريين، وبالنتيجة إنهاء النزاع في مهده الأول.

و في ذلك كله تجسيد لمبدأ المشروعية، وكذا التخفيف من حجم المنازعات التي تثقل كاهل الجهات القضائية، وتوفير بعض المصاريف القضائية للمتقاضين.

لذلك كان من المنطقي، أن المشرع يحظر طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يشترط قبل الطعن فيها بالإلغاء، التظلم منها إداريا. حيث يفترض عدم وجود الاستعجال المبرر للوقف، و أن المشرع قدر أن التظلم الإجباري، يغني عن طلب وقف التنفيذ.

و مع ذلك، فإن هذا الطرح لم يكن سديداً إلى أبلغ الحدود. و يتحقق ذلك بالنسبة للتظلم الإداري غير المنتج، أو غير المجدي. بمعنى عدم إمكانية تحقيق الغاية و النتيجة المنشودة من وراء التظلم الإداري. إن هذا التساؤل نجد له رداً من خلال أحكام القضاء، بحيث استقرت م.إ.ع.م في حكم حديثاً لها على تضييق و تقييد نطاق التظلم الواجب في الحالات التي نص عليها المشرع. فقد تبين لها أنه إذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد، ولايتها بإصداره، أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك سلطة التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير منتج، وبذلك تنتفي حكمته، و تزول الغاية من الانتظار[1].

و في حكم حديث ل: م.إ.ع.م، و على عكس ما هو مقررا قانونا، قضت بفتح باب الطعن أمام طلبات إلغاء القرارات الإدارية، في ميدان الترقية، و دون اشتراط التظلم منها، و يكون في حالات ثلاثة[2].

- إذا امتنع على الجهة الإدارية إعادة النظر في القرار المطعون فيه لاستنفاد ولايتها بإصداره.
- حالة عدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على مصدر القرار.
- حالة عدم وجود جدوى من تقديم التظلم.

إن هذا القضاء، جاء لانتفاء الحكمة التشريعية من إجراء التظلم الإداري و المتمثلة في مراجعة الإدارة لنفسها، و توخي الدخول في منازعات أمام القضاء.

---

1 – مأخوذ عن: حسين عبد السلام جابر، المرجع السابق، ص.127.

2 – مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.104.

أما بالنسبة للتشريع الجزائري، و من خلال المواد المنظمة لوقف التنفيذ، فليس هناك ما يدل على عدم قبول طلب وقف التنفيذ بالنسبة للقرارات التي يشترط فيها التظلم قبل الطعن فيها بالإلغاء. فموقف المشرع من المسألة كان سلبياً، و ترك الأمر بيد القضاء و الفقه.

أما في القضاء الجزائري، فنجد أن مجلس الدولة، و في قرار له، أمر بوقف تنفيذ قرار إداري يقضي بطرد مواطن سوري، على الرغم من أن المواطن السوري قدم تظلماً إدارياً إلى وزير الداخلية، و قبل أن يرد الوزير المعني على التظلم. ولقد برر المجلس قراره إلى حالة الاستعجال، و جدية الطلب، إضافة إلى أن قرار الطرد، صدر من غير ذي اختصاص(مصالح الشرطة المحلية لولاية برج بوعريريج بدل وزارة الداخلية)[1].

ثانيا: القرارات المتعلقة بالنظام العام.

إن فكرة النظام العام[2] *(L`idée de l'ordre public)*، ليست فكرة ذات مفهوم قانوني موحد، لأن حين استعمالها من طرف المشرع، أو القاضي، ليس دائما للدلالة على نفس المعنى.

و طبيعة فكرة النظام العام، ليست قانونية بحتة، بل ذات مفهوم سياسي عام، و غير دقيق[3]. لا سيما في مجال القانون العام، و النشاط الإداري، مما يجعلها فكرة مرنة، متجددة و متطورة موازاة مع مرونة، تطور و تجدد القانون الإداري.

إن النظام العام، يعتبر أحد أولويات السلطة الحاكمة داخل الدولة، والتي تسعى دائما إلى الحفاظ عليه، و تكريسه ميدانيا، بل و يعتبر من الأهداف الأساسية، و الطلائعية لنشاط البوليس الإداري *(La police administrative)* . لذلك منع القاضي الإداري من اتخاذ أي إجراء يتعلق بالقرارات المتعلقة، و الماسة بالنظام العام.

و من هنا سنحاول إلقاء الضوء على موقف التشريع، والفقه و القضاء من وقف القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام، و تطوره، و الوضع عندنا في الجزائر.

---

[1] – مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم *013772*، بتاريخ *14 /08/ 2002*، م.م.د.، العدد *2*، ص.*223*.

[2] – إن مصطلح النظام العام كثير التداول في النصوص القانونية. وبالرغم من ذلك فإن التشريعات لم تأت له بتعريف، وهذا هو الوضع في فرنسا، والجزائر و مصر. و في الفقه نجد بعض المحاولات لتعريف فكرة النظام العام، فالفقيه *Geny* يصف النظام العام بأنه عبارة عن غلاف فارغ « *C'est une véritable enveloppe vide* » و أن الحديث عن النظام العام هو مجرد كلام مطاط « *En parler d`un paragraphe caoutchouc* » ، مأخوذ عن : بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطبعة عمار قرفي، باتنة، الجزائر، *1993*، ص.*93*.

[3] – مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج *3*، ط *3*، (نظرية الاختصاص)، د.م.ج.، الجزائر، *2005*، ص .*502*.

إن الأصل التاريخي لهذا الشرط هو القانون الفرنسي، حيث كان لا يجوز للمحكمة الإدارية أن تأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام.

إلا أن هذا القيد المفروض على القاضي الإداري الفرنسي، ألغي فيما بعد ، وأصبح بإمكانه الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام، و إن كان ذلك عبر مراحل.

فبموجب المرسوم الصادر سنة *1953* (الذي حول مجالس الأقاليم الإدارية إلى محاكم إدارية). أصبحت هذه المحاكم الإدارية، صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية. كما أنها أصبحت تفصل في طلبات وقف التنفيذ، ما عدا القرارات المتعلقة بالنظام العام، الأمن العام و السكينة العامة[1].

و لقد قلص المشرع من هذا الحظر على القرارات المتعلقة بالنظام العام، وسمح بوقف القرارات المتعلقة بالحفاظ على السكينة العامة، أو الأمن العام، و ذلك بموجب مرسوم *1969/01/28* [2]. و استنادا إلى ذلك، أقر م.د.ف لنفسه حق قبول وقف تنفيذ القرارات التي تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية، و المتعلقة بالنظام العام. ولم تُمْنَحْ المحاكم الإدارية سلطة النظر في كل الطلبات المتعلقة بالنظام العام، إلا بموجب المرسوم الصادر في *27* يناير *1983* و ذلك دون قيد أو شرط[3].

أما في الجزائر، فإن القاضي الإداري لا يمكنه الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية. و لقد تَمَ النص على هذا الحظر في الأمر رقم *66 - 154*، المؤرخ في *08* جوان *1966* و المتعلق بقانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم. فتنص المادة *170/ 12*على أنه «...و مع ذلك لا يجوز للمجلس القضائي بأي حال من الأحوال أن يأمر بوقف تنفيذ قرار يمس حفظ النظام، و الأمن، و الهدوء العام... ».

أما المادة *171* مكرر من القانون *01-05* المؤرخ في *22* مايو*2001* و المعدل لقانون الإجراءات المدنية و الخاصة بقضاء الاستعجال، فتنص على أنه « ... في جميع حالات الاستعجال، يجوز لرئيس المجلس القضائي أو للقاضي الذي ينتدبه... الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ

1- Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, T.3, op.cit., p.4.

2-Ibid.,p.4.

3 – عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، مصادر الإجراءات الإدارية– دراسة مقارنة–، ط *2*، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص*122*.

كافة الإجراءات اللازمة، و ذلك باستثناء ما تعلق منها بأوجه النزاع التي تمس النظام العام أو الأمن العام».

إن هذا النظام، فرض فقط على المجالس القضائية، ولا يمتد إلى مجلس الدولة. فالمادة *283* الفقرة *2* من ق.إ.م التي تمنح لرئيس هذه الهيئة سلطة وقف تنفيذ قرار إداري مطعون فيه، لم تنص على أحكام مماثلة. ومن ثمة، فإنه يجوز لرئيس مجلس الدولة وقف تنفيذ قرار إداري مطعون فيه، حتى وإن كان هذا القرار يتعلق بالنظام العام أو الأمن أو الهدوء العام[1].

و الملاحظ أن مسألة منع القاضي من وقف تنفيذ القرارات الإدارية، لم يطرأ عليها أي تغيير أو تطور من خلال النصوص، و هذا بالرغم من التحول الذي شاهدته البلاد في مختلف الميادين السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية...الخ. فالقاضي الجزائري ما زال يمنع عليه وقف تنفيذ القرارات المتعلقة بالنظام العام. و ما يزيد الأمور تعقيدا، هو أن فكرة النظام العام *(L`idée de l'ordre public)* فكرة مرنة، و مطاطية يختلف مفهومها، و العناصر المكونة لها، باختلاف الزمان و المكان.

و من تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال، ما قضى به المجلس الأعلى في قرار له جاء فيه أنه « إذا كان من المقرر قانوناً أن قاضي الأمور المستعجلة الجالس للبت في القضايا الإدارية، مختص باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة في حالة الاستعجال، فإن مقتضيات المادة *171* مكرر من ق.ا.م المخولة له ذلك، قد استثنت من نطاق اختصاصه النزاعات المتعلقة بالنظام والأمن العام.

ومن ثمة وجب اعتبار قرار المنع من الإقامة، تدبيرا أمنيا صادرا عن مصالح الأمن العام، ومُتَخَذاً ضمن نطاق الصلاحيات الموكلة إليها، مما يتعين تأييد الأمر الاستعجالي المستأنف، الذي صرح بعدم قبول الدعوى الرامية إلى تأجيل تنفيذ قرار المنع من الإقامة»[2].

المطلب الثاني: القابلية للتنفيذ.

---

1 – محمد براهيمي، القضاء المستعجل، الجزء الأول، د.م.ج.، الجزائر، *2006*، ص.*73*.

2 – المحكمة العليا(الغرفة الإدارية)، ملف رقم *26998* قرار بتاريخ *1981/12/26*، قضية د.ك ضد رئيس مكتب الأبحاث و التنظيم و الأمن العام لقسم الهجرة، م.ق. ، العدد الثاني ، *1989*، ص.*188*.

إن محل وقف التنفيذ، هو القرار الإداري كامل الأركان، و الذي يشترط فيه أن يكون نافذا فعلا وقت تقديم طلب الوقف، و هذا ما قرره القضاء الإداري.[1] فلا يكفي صدور القرار متمتعا بخاصية النفاذ، و إنما يجب أن تلحقه، و تستمر معه إلى غاية الفصل في الطلب. لأن انتفاء هذه الصفة على القرار الإداري، تجعل طلب الوقف عديم الموضوع. إن هذه المسألة، تتطلب منا التطرق إلى نطاق القابلية للتنفيذ، في الفرع الأول. أما الفرع الثاني، فسنخصصه لاستمرارية القابلية للتنفيذ.

الفرع الأول: نطاق القابلية للتنفيذ.

إن القابلية للتنفيذ، هي وصف يلحق بالقرار الإداري، سواء كان سلبياً أو ايجابياً. بيد أن هناك من الفقه(الفرنسي)[2] من يفصل في الأمر بين قاعدة عامة، و استثناءات ترد عليها فيما يخص القرار السلبي. ومن ثم فإن طلبات وقف التنفيذ المتعلقة بهذا النوع من القرارات، لا يقبل إلا بشروط معينة.

فما هو مضمون القاعدة العامة، و ما هو وضع القرار الإداري السلبي؟

أولا: القاعدة العامة.

إن القرار الإداري يكتمل التكوين بتوافر كل أركانه (مقوماته) المقررة قانونا. وعندها فإن قوته التنفيذية، تتلازم مع صدوره، وهذا تبعا لقرينة المشروعية التي تميز ما يصدر عن الإدارة من قرارات. إن هذا الأمر نجده مكرساً في قضاء مجلس الدولة الجزائري الذي قرر أن " القرارات الإدارية نافذة بمجرد صدورها، ما لم يضع القضاء حداً لتنفيذها"[3].

أما في القضاء الفرنسي فتستعمل الصفة التنفيذية كوصف للقرارات الإدارية. و لقد كان العميد موريس هوريو أول من استعمل عبارة " القرار الإداري التنفيذي [4]" ، و حين استعماله لها يكون قد ضمنها مفهوم القرار الإداري المنتج لآثار قانونية. إلا أن العبارة عندما انتشرت في الأوساط

---

[1] – تقرر م.إ.ع.م في طعن رقم ***3104*** لسنة *34* ق في ***01/12/1990*** " يتعين أن يصادف (الطلب) محله بأن يكون القرار نافذا فعلا". مأخوذ عن : محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*119*.

[2] – أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*120*.

[3] – مجلس الدولة (الغرفة الرابعة)، ملف رقم ***019341***، قرار بتاريخ ***15/11/2005***، قضية أعضاء المستثمرة الفلاحية الجماعية رقم ***06*** مجدوبي ضد ف.إ و من معه، سابق الإشارة إليها.

[4] – و الذي في عرف القانون الإداري، هو مظهر من مظاهر الإرادة المنفردة لموظف عام يصوغ بها قاعدة قانونية أو ينشيء أو يعدل أو يلغي مركزا قانونيا لفرد معين. مأخوذ عن: زهدي يكن، كتاب القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ***2003***، ص.*235*.

الفقهية، و القضائية، و عندما استعملها المشرع، ضاع مفهومها و ساده الغموض. فأصبحت للعبارة دلالة على القرار الملزم أحيانا، و تارة على العمل الإداري الذي يدخل حيز التنفيذ في تاريخ معين[1].

أما في مصر، فيغلب تعبير القرار النهائي، حيث نجد أنه استعمل من طرف المشرع (م 10 من ق.م.د.م). و الأكيد أن معنى النهائية، ينصرف إلى قابلية القرار إلى التنفيذ. و هذا ما جاء به قرار ل:م.إ.ع.م و الذي ينص على" أن قرار الجهة الإدارية...هو قرار نهائي بمعنى قابليته للتنفيذ فور صدوره"[2]. إن صفة التنفيذية، هي التي تجعل من القرار الإداري محلا لدعوى الإلغاء، و بالتبعية لطلب وقف التنفيذ.

إن القرارات الايجابية، لا تطرح إشكالاً، مادامت أنها تصدر بصراحة من الإدارة مرتبة لآثار قانونية، فهي تنفيذية بطبيعتها. في حين أن القرارات السلبية(الرفض أو السكوت) تثير بعض الإشكالات، لأن دور الإدارة فيها سلبي. كما أن القرار غير موجود ماديا. لذلك سنحاول إلقاء الضوء على القرارات السلبية فيما يأتي.

ثانيا: وضع القرار السلبي.

لقد سبقت الإشارة إلى أن محل دعوى الإلغاء، و طلب الوقف، هو القرار الإداري التنفيذي. و الأصل أن القرارات السلبية، ليست تنفيذية مما يجعلها لا تقبل الوقف . إلا أن القضاء له رأي أخر في المسألة. لذلك سنحاول معرفة ما مدى إمكانية وقف هذا النوع من القرارات، بعد تحديد مفهومها.

1- تعريف القرار السلبي.

يمكن تعريف القرار الإداري السلبي، بأنه رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف، كان من الواجب عليها اتخاذه، وفقا للقوانين و اللوائح، أو سكوتها على الرد عن التظلم المقدم إليها، و ذلك كله خلال مدة معينة يحددها القانون[3].

و من خلال هذا التعريف، يتبين لنا أن القرار الإداري السلبي، هو تصرف قانوني تلجأ إليه الإدارة عندما تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه. و شريطة أن يكون ذلك

---

1 - جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص.55.

2 - مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.121.

3 - عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي و خصائصه - دراسة مقارنة- مجلة العلوم الإدارية، العدد01، يونيو 1994، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، 1994، ص.14.

منصوص عليه في القوانين و اللوائح. و صورة ذلك هو، إما أن ترفض الإدارة إصدار قرار كان من اللازم أن تصدره، أو أن تمتنع عن فعل ذلك[1]، و هذا كله خلال مدة زمنية معينة محددة سلفا. أو أن تسكت عن الرد على تظلمات الأفراد (الطعن التدرجي) خلال مدة زمنية محددة قانونا[2].

إن القرار السلبي، هو قرار إداري يخضع للنظام القانوني، و الأحكام العامة المتعلقة بالقرارات الإدارية، عدا ما يتعارض مع طبيعته السلبية. و القرار الإداري السلبي، قد يتداخل مع بعض التصرفات القانونية التي تأتيها الإدارة، كامتناعها عن أداء بعض الأعمال المادية، أو تنازلها عن استعمال سلطتها التقديرية الممنوحة لها قانوناً. إن هذه التصرفات، و إن كانت تتشابه مع القرار الإداري السلبي، في كون الإدارة تتخذ فيها موقفاً سلبياً، إلا أن هناك فرق قائم يستحق منا الإشارة إليه.

فالأعمال المادية لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري، مما يجعلها غير قابلة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري. و هذا عكس القرار السلبي الذي يعد قابلاً للطعن بالإلغاء. وقد أكد القضاء الإداري المصري، هذه التفرقة من خلال حكم م.ق.إ.م، الذي جاء فيه « إن عملية نقل التكليف ليست قرارا إداريا، بل عملية ذات نتيجة واقعية بقصد تنظيم طريقة الضريبة و تيسير تحصيلها...و ترتيبا على ما تقدم فان امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ هذا الإجراء المادي لا يكون بدوره قرارا سلبيا » [3].

كما أن الفرق بين القرار الإداري السلبي *(Décision administrative négative)*، وامتناع الإدارة عن اتخاذ قرار بما لها من سلطة تقديرية *(Pouvoir discrétionnaire)* قائم و واضح. فإذا كان الأول، هو امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار يفرضه عليها القانون و اللوائح. ففي الحالة الثانية لا يفرض القانون على الإدارة القيام بأي عمل، بل

---

[1] - تنص المادة *6* من م.ت رقم *91- 176* مؤرخ في *14* ذي القعدة *1411* الموافق *28* مايو سنة *1991* يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم، و تسليم ذلك ، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم *07/144* المؤرخ في *2007/05/22*، ج.ر *26*. " يمكن صاحب شهادة التعمير عند عدم اقتناعه بالرد الذي يبلغ له أو في حالة سكوت السلطة المختصة خلال الآجال المطلوبة، أن يتقدم بطعن سلمي أو يرفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة".

[2] - تنص المادة *279* من ق.إ.م على " إن سكوت السلطة الإدارية مدة تزيد عن ثلاثة أشهر عن الرد على طلب الطعن التدرجي أو الإداري، يعد بمثابة رفض له و إذا كانت السلطة الإدارية هيئة تداولية، فلا يبدأ ميعاد الثلاثة أشهر في السريان إلا من تاريخ قفل أول دورة قانونية تلي إيداع الطلب".

[3] - مأخوذ عن: عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص.*15- 16*.

يعطيها سلطة تقديرية في القيام بالعمل، أو الامتناع عن القيام به، وقد فضلت الامتناع عن القيام به .

2- خصائص القرار الإداري السلبي:

من خلال التعريف السابق للقرار الإداري السلبي، يتضح لنا أنه يتميز بخصائص تتمثل في أنه لا وجود له قانوناً دون النص عليه. و هو من القرارات المستمرة، و غير القابلة للشهر والنشر. وغير قابل لتعليقه على حدوث شرط.

إن إعطاء قيمة قانونية لموقف الإدارة السلبي، لا يمكن أن يتم إلا بموجب نص يقرره. فلا يمكن للعرف، أن يقرر إنشاء حالة قرار إداري سلبي، ذلك أن العرف يتطلب تكرار الفعل مع توافر الركن المعنوي.

و لقد ثار جدل في تحديد المقصود بالنص القانوني بين المجلس الدستوري و مجلس الدولة الفرنسيين. و لقد جاء في حكم شهير للمجلس الدستوري الفرنسي[1] *(C.C.F)* بتاريخ *1969/06/26* مقررا أن من المبادئ القانونية العامة السائدة في فرنسا، أن سكوت الإدارة خلال فترة معينة ينتج عنه قرارا إداريا بالرفض، هذا المبدأ لا يمكن أن يقرر إلا بنص تشريعي[2].

و الحقيقة أن موقف م.دس.ف، يمكن إرجاعه إلى أنه من غير المنطقي أن يسند إلى الإدارة تحديد معنى سكوتها، بل يجب أن يتم التحديد من طرف آخر و هو المشرع.

أما م.د.ف، وبعدما كان يرفض الاعتراف بأي قيمة قانونية لسكوت الإدارة دون وجود نص، و أصبح ابتداء من سنة *1956* يقر بأن سكوت الإدارة خلال مدة معينة، يساوي في قيمته القانونية صدور قرار ضمني بالرفض. و مع ذلك بقي يرفض رأي المجلس الدستوري القائل، بأن القرار السلبي، لا ينشأ إلا بموجب نص تشريعي فقط. فهو يرى بأن اللوائح بإمكانها أن تقرر إنشاء قرار سلبي.

---

[1] *-Cité par: Louis FAVOREU et Loic PHILIP, G.D.C.C., 2[éme] éd, 1979. p.221 et s.*

– مأخوذ عن: عادل الطبطبائي، نفس المرجع، ص.*21*.

[2] – عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص.*21*.

على أن القرار السلبي، هو قرار مستمر، ما دامت الإدارة مستمرة في الامتناع عن القيام بما أوكله إياها القانون. و لقد استقر القضاء الإداري المصري على هذا الرأي. و من ذلك ما قضت به م.ق.إ.م في حكم لها جاء فيه"إن الدعوى التي تستهدف إلغاء القرار الإداري السلبي بالامتناع، لا تتقيد بالميعاد المقرر لإقامة دعاوى الإلغاء، طالما كان الامتناع مستمرا[1]".

هذا و تجدر الإشارة إلى أن الأصل، أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية، إلا إذا أوجب عليها المشرع ذلك. و في هذه الحالة، يعتبر عدم التسبيب عيباً يصيب القرار بعدم المشروعية.أما القرار الإداري السلبي، فلا يمكن بسبب طبيعته أن يكون مسببا. وهذا الرأي أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في أكثر من حكم له، حيث قرر في أحد أحكامه المتعلقة بقرار سلبي بالرفض[2]، أن هذا القرار بسبب طبيعته، يجهل عنصر التسبيب في القرار الإداري. و في حكم آخر خاص بالقرار السلبي بالقبول، قرر فيه صحة هذا القرار، لأنه بسبب طبيعته لا يمكن أن يكون مسببا *(A cause de sa nature ne peut être motivée)*[3] .

و من المبادئ الأساسية في نظرية القرار الإداري، أن الاحتجاج بها في مواجهة الأفراد لا يكون إلا إذا علموا بها بإحدى الوسائل القانونية، المتمثلة في الشهر أو التبليغ. و يترتب على ذلك أن القرار الإداري لا يبدأ نفاذه في مواجهة الأفراد، إلا من تاريخ علمهم به. والملاحظ أن العلم بالقرار الإداري يقتضي وجوده المادي، لكي يستطيع الأفراد الإحاطة بمضمونه. في حين أن القرار الإداري السلبي، هو عمل غير مادي. فهو مجرد افتراض يقوم على وجود إرادة ضمنية للإدارة بالرفض، أو القبول للطلب المقدم إليها، بعد انتهاء الميعاد.

3– وقف تنفيذ القرار السلبي.

استقر القضاء الإداري في فرنسا، على عدم جواز وقف تنفيذ قرارات الرفض، كمبدأ عام. إلا إذا كان بقاء هذه القرارات متضمنا تغييرا في مركز قانوني، أو واقعي سابق لصدورها.

إن م.د.ف ومن خلال قراره الشهير *" Amoros"* في *23* يناير *1970* [4]، يكون قد وضع الإطار الذي يحكم الموضوع. فلقد بات هذا القرار الأول الذي يحدد بصريح العبارة ضوابط

---

[1] – مأخوذ عن: عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص.*31*.

[2]- *C.E ., 7 Novembre 1975, DLLe Laglaine, Rec., p.54.*

– مأخوذ عن: عادل الطبطبائي، نفس المرجع ، ص.*35*.

[3]- *C.E ., 17 Novembre 1976, Soc. Pour le développement de L'hospitalisation, Rec., p.486.*

[4] – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*130*-*131*.

وقف تنفيذ القرارات السلبية.و تتمثل وقائع القضية في رفض السلطات المختصة إجراء الترتيب، و التصنيف اللازمين للتعيين في وظائف أطباء، بعد أن اجتاز المرشحون لها اختباراتها. كما رفضت إبلاغهم بتقديراتهم، والتي على أساسها يجب أن يتم ترتيبهم، و أولوياتهم في التعيين حسب عدد الوظائف الشاغرة. فقام الطلبة المعنيين، بالطعن في القرار، و طلب وقف تنفيذه أمام محكمة مرسيليا، والتي حكمت بالوقف، مما جعل وزير الدولة و الشؤون الاجتماعية، يستأنف الحكم أمام مجلس الدولة، الذي حدد وضع القرارات السلبية من وقف القرارات الإدارية، و وضع المبادئ الخاصة بالقرارات السلبية بعدما قبل استئناف الوزير، و بالتالي رفض طلب الوقف، فقرر المجلس أنه. لا يستطيع القاضي الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا إذا تعلق الأمر بقرار تنفيذي، وذلك تبعا لعدم استطاعته توجيه أوامر للإدارة. على أن الحالة الوحيدة التي يمكن فيها وقف تنفيذ قرار سلبي، هي عندما يترتب على تنفيذ القرار تغييرا في المراكز الواقعية و القانونية.

أ–السند المنطقي .

يعتبر وقف تنفيذ قرار إداري سلبي، فكرة خارقة أو بدعة. إذ كيف يمكن في الواقع أن يواجه وقف التنفيذ قرارا سلبيا ؟ فالقرار السلبي ينفذ بنفسه، و ينتج آثاره عند إصداره في الحال[1]. أي ينفذ من تلقاء نفسه بمجرد صدوره. فمثلا إذا ما صدر قرار برفض مشاركة مرشح في مسابقة توظيف، فإنه يمنع على هذا الأخير الدخول إلى المسابقة. ويكون القرار قد أتى مفعوله و أنتج آثاره منذ صدوره، ودون اتخاذ إجراء يمكن أن يكون محلا للوقف. و على النقيض من ذلك، نجد أن القرار الايجابي و الذي يفترض لتنفيذه اتخاذ مظاهر خارجية محسوسة، و إجراءات تكميلية، يؤتى بها آثاره. أي يتضمن القيام بشيء ما. و تنفيذ هذا القرار يحتاج إلى بعض الوقت، و هي فرصة يمكن من خلالها، إدراك إيقاف آثار القرار. فإذا كان من السهل إيقاف تنفيذ قرار إيجابي، فإن حال القرار السلبي، يبدو صعباً[2].

ب– السند القانوني.

---

[1] – عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*49*.

[2] – وفي هذا يقول الرئيس ***Odent***

« Le sursis à exécution ne peut être ordonné par le juge administratif que si la décision litigieuse est exécutoire. Cette affirmation est presque une pétition de principe puisqu`on voit mal comment on pourrait interdire l'exécution d'une décision qui, par nature, ne comporterait aucune exécution possible », Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, T.1, op.cit., p.9.

إن هذا السند، مرده إلى مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية و القضائية، و الذي بموجبه يحظر أي تدخل من القضاء في شؤون الإدارة. فلقد كان م.د.ف، يحرص دائما على عدم الحلول محل الإدارة، أو توجيه أوامر لها. و نهجه هذا، يخالف وقف تنفيذ القرار السلبي بالرفض. فتوجيه أوامر للإدارة، معناه إجبارها على القيام بما ترفضه أصلا. و لقد جاء حكم" *Amoros*" مشيراً إلى عدم استطاعة القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة. و الأكثر من ذلك أن محكمة مرسيليا و هي تفصل في القضية سالفة الذكر، حرصت على أن تبين أن حكمها لا يعني إسناد الوظائف المطالب بالتعيين فيها إلى الطاعنين، و بالتالي لم توجه أوامر للإدارة[1] .

من هنا، كان تقييد إمكانية وقف تنفيذ القرار السلبي، بإحداثه تغييراً في مركز قانوني، أو واقعي سابق، لأن الوقف معناه في هذه الحالة، إبقاء صاحب الشأن في نفس المركز الذي كان فيه قبل صدور القرار، وإلى غاية الفصل في دعوى الإلغاء. و من خلال حكم"*Amoros*" يمكن القول بأن القاضي، يمتنع عن وقف تنفيذ القرار السلبي بالرفض، عندما يتضمن ذلك إعطاء أوامر إلى الإدارة بفعل شيء، لكنه لا يمتنع عن ذلك عندما يتمخض قراره عن أمر للإدارة بالامتناع عن فعل شيء.

كما أن النصوص القانونية المنظمة لوقف التنفيذ، يستخلص من عباراتها تعلق وقف التنفيذ بالقرارات الايجابية فقط. و في ذلك يرى البعض[2] أن ذلك يرجع إلى أن القرار الإداري الايجابي يحتاج إلى إجراءات مكملة لتحقيقه، لأنه لا يستنفذ آثاره على الفور. أما القرار الإداري السلبي، فإن استحالة أو صعوبة إصدار الأمر بوقف تنفيذه، تعود إلى أنه لا يتضمن أي إجراء عملي، أو أي إجراء تنفيذي، و أنه ينتج آثاره بنفسه في الحال.و نظرا لغياب أي إجراء تنفيذي، فإنه لا يمكن وقف تنفيذه.

ج–السند العملي.

يقوم هذا السند، على اعتبار أن السلطة الإدارية هي وحدها التي تستطيع تقدير ملاءمة أعمالها، و مدى مناسبة ترتيب الحقوق، و منح الرخص، و المزايا المختلفة لأصحاب الشأن، على حسب ما يقتضيه الصالح العام. لذلك يجب ألا تشل الإدارة عن القيام بمهامها، عن طريق وقف تنفيذ القرارات التي تصدرها.

---

1 – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*151*.

2 – لمزيد من التفاصيل، أنظر: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*51*.

4- تطور القضاء الفرنسي في مجال وقف تنفيذ القرار السلبي.

إن فكرة القرار السلبي، تستحق أن تعرف بإمعان. فالإدارة، و جانب من الفقه يعتقدون أن كل رفض من جانب الإدارة، يشكل قراراً سلبياً. و من أجل هذا فإنه لا يصلح ليكون محلا للوقف[1].

إن الحديث عن تطور وقف تنفيذ القرار السلبي، يقودنا إلى البحث في قرارات م.د.ف ، و الذي قضى في قراره الشهير (روسي) *(Le fameux arrêt Rousset)* [2] بتاريخ *13* مايو *1949* بوقف تنفيذ قرار صادر من نقابة الأطباء بمدينة بوردو، و القاضي برفض قيد جراح في سجلاتها، لأنه تعاقد مع عيادة طبية تعاونية بالمدينة، بأجر أقل مما تقدره النقابة. و لقد برر المجلس قضاءه بأن هذا القرار، من شأنه أن يحدث اضطرابا في العيادة الطبية.

وفي تعليق له على هذا القرار يقول "*Odent*"[3]:إذا استطاع القاضي أن يأمر الإدارة، بعدم تنفيذ رفضها، فإن ذلك معناه، أن القاضي يوجه أوامر للإدارة بالقيام بعمل، في حين أنه يمنع على القاضي أن يوجه أوامر للإدارة. وفي هذا القرار الذي رفضت فيه النقابة طلب قيد الطبيب "*Rousset*" في سجلاتها، ومعه حرمانه من ممارسة مهنته في عيادته. إن هذا القرار يعدل في مركز واقعي و قانوني موجود سابقاً، إن الأمر في هذه الحالة يتعلق بقرار سلبي تنفيذي.

إن هذا القرار، لم يتأكد بعد ذلك في قضاء مجلس الدولة. بل أصبح قضاء مهجوراً بعد أن أصدر المجلس أحكاماً حديثة[4] رفض فيها وقف تنفيذ قرارات إدارية سلبية[5].

ففي قرار "*Amoros*" الشهير ل:م.د.ف بتاريخ *1970/01/23*، و الذي رفض فيه الأخذ برأي مفوضة الحكومة "*Mme Questiaux*"، قضى بأن وقف التنفيذ، لا يمكن الحكم

---

[1]- « *La notion d'acte négatif mériterait tout d'abord d'être mieux définie L'administration et une partie de la doctrine ont tendance à considérer que tout refus constitue une décision négative et, comme telle, ne peut faire l'objet d'un sursis ». Pour plus de détail, voir : Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, T.1, op.cit., p.9.*

[2]- *C.E.. Sec 13 Mai 1949, Rousset, Rec., p.221.*

[3]- « *Dans l'arrêt Rousset, le refus d'inscription à l'ordre du tableau des médecins avait pour effet d'empêcher M.Rousset de continuer à exercer son art dans sa clinique. La décision modifiait à la fois une situation de fait et l'ordonnancement juridique antérieur; il s'agissait, en quelque sorte, d'une décision négative exécutoire ».Pour plus de détail, voir : Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, T.1, op.cit., p.9.*

[4]-*C.E., 23 Janvier 1970. Amoros, R.D.P., 1970.p.1035. note. Waline ; 12 oct.1988,A.J.D.A.,1988.p.590. Cité par : Georges VALCHOS, op.cit., p.407.*

[5] – مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*52*.

به، إلا في مواجهة قرارات تنفيذية. أما القرارات السلبية، فلا يمكن وقف تنفيذها، إلا في حالة تسببها في إحداث تعديل في المركز القانوني، أو الواقعي، لأصحاب الشأن *(Une modification dans la situation de droit ou de fait de l'intéressées)*، و القضاء بخلاف ذلك يجعل الحكم بوقف التنفيذ بمثابة توجيه أمر للإدارة.

إن موقف م.د.ف فيما يخص وقف تنفيذ القرارات السلبية، شهد تحولاً ملحوظاً، وهذا بعد صدور قانون *30* جوان *2000*[1] (المنظم لقضاء وقف التنفيذ استعجالا)، الذي جاء بالجديد فيما يخص وقف تنفيذ القرارات السلبية. و في ذلك يقول الفقيه *"Hugues LE BERRE"* " إن قانون *30* جوان *2000*، جاء بجديد مهم يخص وقف تنفيذ قرارات الرفض، ليزيح الحل القضائي، الذي جاء به مجلس الدولة من خلال قضاء " *Amoros* " و الذي كرس فكرة عدم جواز وقف تنفيذ القرارات السلبية، ما عدا تلك التي دَوامُهَا يحدث تغييرا في المراكز القانونية."[2]

إن إمكانية وقف تنفيذ قرارات الرفض التي نص عليها المشرع الفرنسي، في القانون سالف الذكر هي امتداد للتعديل الذي جاء به قانون *8* فيفري *1995*، و الذي منح للقاضي حق توجيه أوامر للإدارة. و بما أن المبرر الذي كان يمنع القضاء من وقف تنفيذ قرارات الإدارية السلبية (عدم جواز توجيه القاضي أوامر للإدارة) قد زال، فإن إمكانية وقف تنفيذ قرارات الرفض، ممكنة متى توفرت الشروط القانونية لذلك[3].

الفرع الثاني: استمرارية القابلية للتنفيذ.

لكي يكون القرار الإداري محلا للطعن بالإلغاء و لوقف التنفيذ، لا يكفي فقط أن يكون قرارا تنفيذياً، بل يجب أن يكون هذا التنفيذ، ما زال مستمراً. أما إذا نفذ القرار، و أنتج آثاره، فلا

1- Art L.521.1 loi nº 2000-597 du 30 juin 2000 «Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en reformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision». Pour plus de détail, voir : Daniel CHABANOL, Code de justice administrative, 2éme éd, Le moniteur, Paris, 2004, p.411.

2-Hugues LE BERRE, Droit du contentieux administratif, Ellipses, Paris, 2002, p.78.

3- « Le pouvoir d'injonction que détient le juge depuis la loi du 8 février 1995 autorise désormais, ce changement, qui implique, non plus seulement que le juge paralyse les effets positifs dune décision, mais fasse en sorte que ses effets négatifs (par exemple un refus d'inscription dans une université) soient provisoirement gommés ». Pour plus de détail, voir : Daniel CHABANOL, La pratique du contentieux administratif, 3émeéd, LITEC, Paris, 2001, p.131.

ضرورة من وراء طلب وقف التنفيذ. لذلك سنحاول تبيان الحالات التي تنتفي فيها الاستمرارية في التنفيذ ، وتنعدم معها المصلحة في طلب الوقف، لانتفاء محل طلب الوقف.

أولا: انقضاء أجل القرار.

في الكثير من الحالات، تقوم الإدارة بإصدار قراراتها محددة سريانها، من حيث الزمان. و بانتفاء الزمن المحدد، يصبح القرار غير موجود من الناحية القانونية، و غير تنفيذي. و بالتالي لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء، أو طلب وقف تنفيذه لانعدام الموضوع أصلا. وتتجسد هذه الوضعية خاصة في حالة منح الرخص[1]، حيث أن الإدارة تعمد إلى تحديد سريانها حتى لا تستغل من طرف الأفراد استغلالاَ سلبياً، وأن لا تبقى مفتوحة، مما يجبر أصحاب الرخص على استعمالها في الوقت المحدد و إلا فقدت محتواها. ومثال ذلك ما نص عليه المشرع الجزائري في م .ت *91- 176* الذي يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير، و رخصة التجزئة، وشهادة التقسيم، و رخصة البناء، و شهادة المطابقة، ورخصة الهدم، حيث نجد أنه يحدد مهلاً معينة في استغلال الرخص التي تصدرها الإدارة، و إلا فقدت هذه الرخص صلاحيتها[2]. و قد نص في المادة *49* من نفس المرسوم على أن رخصة البناء، تعد لاغية إذا لم يستكمل البناء في الآجال المحددة في القرار المتضمن رخصة البناء. و من خلال الفقرة الثانية من المادة سالفة الذكر، نستطيع أن نبرر موقف المشرع من هذا التحديد لصلاحية الرخصة، و عدم تركها مفتوحة. هو الخشية من تطور الإجراءات و التنظيمات المتعلقة بالتهيئة، و التعمير، مما يجعل من الرخصة الصادرة في تنظيم سابق غير ملائمة، و غير مشروعة بعد ذلك. و هناك مثال آخر في التشريع الجزائري، حدد فيه المشرع مدة نفاذ الرخص التي تمنحها

---

1 –" فبصدد طلب وقف تنفيذ قرار بإلغاء ترخيص لإقامة كشك خشبي، قضت م.إ.ع.م نقضا لحكم لمحكمة القضاء الإداري بأن« الحكم بوقف تنفيذ قرار بإلغاء الترخيص بعد انقضاء المدة المحددة لسريان الترخيص أصلا يكون قد ورد على طلب أضحى غير ذي موضوع »".مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*169*.

2 – تنص المادة *5* من م.ت رقم *91–176* سالف الذكر على أن" تحدد مدة صلاحية شهادة التعمير *"Certificat d'urbanisme"* بسنة واحدة ابتداء من تاريخ التبليغ".

–كما تنص المادة *24/2* من نفس المرسوم على أنه " تعتبر رخصة التجزئة «*Permis de lotir* » لاغية إذا لم تكتمل أشغال التهيئة المقررة خلال الأجل المحدد في القرار و الذي لا يجب أن يتجاوز ثلاث سنوات. "

– أما المادة *49* من ذات المرسوم تنص على أن" تعد رخصة البناء «*Permis de construire* » لاغية إذا لم يستكمل البناء في الآجال المحددة في القرار المتضمن رخصة البناء".

الإدارة، و هـو م.ت رقـم 98-339 المعـدل، و المتعلـق، بمـنح الـرخص المتعلقـة بالمنشـآت المصنفة *(Les installations classées)*[1].

ثانيا: سحب القرار الإداري أو إلغاؤه إداريا.

قد يعرف القرار الإداري نهايته عن طريق الجهة التي أصدرته – الإدارة – لسبب معين، و يتم ذلك وفقا لإجراء السحب *(Retrait)* أو الإلغاء *(Abrogation)* .

فالإلغاء هو إنهاء القرار الإداري. و المقصود من إجراء الإلغاء، هو إزالة الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل فقط. وينصب هذا الإجراء، على القرارات اللامشروعة بصفة أساسية، سواء كانت تنظيمية أو فردية. كما أن القرارات المشروعة، يمكن أن تكون محلا للطعن. بيد أنه في هذه الحالة، يجب التمييز بين القرارات التنظيمية و القرارات الفردية.

الإجراء الثاني لإنهاء القرار الإداري إداريا، هـو السحب *(Retrait)* أو الاسترداد كما يطلـق عليـه في بعـض الفقـه[2]، و الـذي ينهـي الآثـار القانونيـة للقـرار الإداري بـأثر رجعي *(Rétroactive)* بالنسبة للماضي، و كأنها لم توجد أبدا. والسحب هو إجراء يسمح للإدارة باستعمال الرقابة الذاتية على أعمالها *(Autocontrôle)* ، خاصة لتصحيح الأخطاء بسبب عيب عدم المشروعية. و السحب تمارسه الإدارة تحت رقابة القضاء، و وفق شروط محددة، مفادها أن لا يكون القرار قد رتب حقوقا للأفراد. أما إذا تم ذلك، فيجب أن نفرق بين القرارات السليمة و المعيبة.

إن الإدارة إذا مـا احترمـت شـروط السـحب، أو الإلغـاء و هـي تمارسـهما، فـإن القـرار الإداري ينقضي، و تنقضي معه الخصومة. و بالتالي فإن القرار الإداري، يفقد خاصيته التنفيذية التي تنقطع بمجرد سحبه أو إلغائه. وعندها، فإن دعوى الإلغاء، أو الوقف تصبح دون موضوع. و من تطبيقات القضاء في هذا الشأن ما قضت به م.إ.ع.م بشأن طلب وقف تنفيذ و إلغاء قرار إداري بالاستيلاء على قطعة أرض ثم سحبه. « متى كان من الثابت أن بنك ناصر الاجتماعي قد

---

[1] – تنص المادة 27 من م.ت رقم 98/339 مؤرخ في 13 رجب عام 1419 الموافق 3 نوفمبر سنة 1998 يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشات المصنفة و يحدد قائمتها، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 07/144 المؤرخ في 22/05/2007. ج.ر 82. " يجب أن يجدد طلب الرخصة أو التصريح الخاصين بالمنشأة حسب تصنيفها في القائمة:

إذا لم تشرع المنشأة في العمل أو لم تستغل في اجل سنتين (2) ابتداء من تاريخ إشعارها بقرار الترخيص أو إيداع التصريح."

[2] – زهدي يكن، المرجع السابق، ص.247.

قام بسحب قرار الاستيلاء بأن أفرج عن قطعة الأرض المتنازع عليها فيكون قد أفرغ المنازعة من مضمونها و أصبحت الخصومة غير ذات موضوع مما يتعين معه الحكم بانتهاء الخصومة[1]».

والإدارة أحيانا تلجأ إلى انتهاج طريق آخر غير السحب، أو الإلغاء. و يتمثل ذلك في استبدال القرار الأول بغيره. و هنا كذلك يفقد القرار طبيعته التنفيذية، ولا يصبح محلا للطعن القضائي بالإلغاء، أو طلب وقف تنفيذه، ما دام القرار المعني تم تغييره بقرار آخر. في ذات الاتجاه صدر قرار م.د.ف[2] " فبصدد تصريح بناء قضت إحدى المحاكم الإدارية في فرنسا بوقف تنفيذه. فعندها طعن أصحاب الشأن ضده، فقضى مجلس الدولة، بأنه لا وجه للفصل في هذا الطلب، بعدما تبين له، أنه بعد إيداع عريضة الاستئناف قامت الإدارة بإلغاء القرار محل الطلب و استبداله بآخر".

ثالثا: صدور حكم بالإلغاء.

إن إجراء وقف تنفيذ القرار الإداري، جاء كعلاج لما قد ينتج من ضرر بسبب فكرة القرار التنفيذي ، ومبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء خلال الفترة الممتدة بين طلب الإلغاء و الفصل فيه. فطلب الوقف، مرتبط كل الارتباط بتقديم طلب الإلغاء وجودا و عدما. فإذا تم الفصل، و صدر حكم قضائي في الطلب الأصلي (طلب الإلغاء) ، قاض بعدم مشروعيته، و بالتالي الإعلان عن نهايته، فإن ذلك يؤدي بطلب الوقف، إلى فقدان موضوعه، و بالتالي عدم إمكانية النظر فيه. فالقاضي كما جاء في أحكام م.د.ف، لا يستطيع أن يَبُتَ في طلب الوقف إذا لم يكون الإدعاء بالإلغاء ما زال قائماً، فإذا تم النطق بالإلغاء، فإن طلب الوقف يصبح وكأنه لم يكن، فاقداً موضوعه[3].

و لقد جاء في القضاء الإداري الجزائري، أن الفصل بالرفض في دعوى الإلغاء، يفقد طلب الوقف موضوعه. ومن ذلك قرار م.د.ج الذي جاء فيه « طلب وقف تنفيذ مقرر اللجنة المصرفية الرامي لتعيين متصرف إداري مؤقت، أصبح بدون محل، طالما قضى مجلس الدولة برفض الدعوى الأصلية في الموضوع. إن طلب وقف التنفيذ يشكل إجراء تبعياً لطلب أصلي »[4].

---

1 – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*170*.

2- *C.E., 23 Juin 1972, Société foncière et maritime du port de bromes- les mimosas-, R.D.P., 1973, n°4.p.1088.*

– أشار إليه: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.*171*.

3 – أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*173*.

4 – مجلس الدولة ، ملف رقم *14489*، قرار بتاريخ *2003/04/01*، قضية بنك *AIB* ضد ب.م.ج ، م.م.د.، العدد *4*، *2003*، ص.*138*.

رابعا: سقوط القرار بتغيير القانون.

و أحياناً يتدخل المشرع ليعدل بعض القوانين، في حين أن الإدارة تكون قد أصدرت قرارات تنفيذية للقانون المعدل، والتي كانت محلاً لطعن الأفراد بالوقف. إن التعديل الذي كان مصدره المشرع، وليست الإدارة، أو القضاء، يفقد القرار موضوعه، و ينهي آثاره. فالقانون هنا يكون قد حقق الغاية التي يريدها طالب الوقف، بل أكثر من ذلك، ما دام القرار قد ولى و انتهى إلى الأبد. لذلك فإن الطعن في هذا القرار أصبح غير ذي فائدة، و القاضي سيجد أمامه قرار فارغ المحتوى.

خامسا: زوال محل تنفيذ القرار.

إن زوال محل القرار الإداري، تجعله فاقداً لموضوعه، وبالتالي غير قابل للطعن فيه بالإلغاء، وبالنتيجة وقف تنفيذه. و الأمثلة التي يمكن أن نسوقها في هذا المجال كثيرة، ففي القضاء المصري نجد لهذه الحالة تطبيقات عديدة، ومنها[1]"قرار باستبعاد أحد المرشحين لعضوية مجلس الشعب بعدما صدر قرار بحل هذا المجلس". فقرار الإبعاد هنا أصبح دون محل *(La décision est devenue Sans objet)*، ما دام أن المجلس قد تم حله. أما في القضاء الفرنسي نجد تطبيقات كثيرة ومنها[2]" قرار بإغلاق مؤسسة لغربلة و تفتيت المعدن، بعد أن تغير نشاط المؤسسة محل الإيقاف و أصبح لا وجود لها".

سادسا: سبق إيقاف تنفيذ القرار.

إن سبق إيقاف تنفيذ القرار الإداري عن طريق الإدارة، أو القضاء يجعل طلب الوقف غير ذي محل[3]. و بالنتيجة غير تنفيذي باعتباره موقوف، وعليه لا يمكن أن يصلح كمحل للطعن بالإلغاء أو وقف التنفيذ.

---

[1] – قرار م.إ.ع.م– طعن *1939* لسنة *30* في *12/12/1987*– السنة *33*– ج*1*– بند *60*– ص *410*. أشار إليه : محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. *174*.

[2]- *C.E. 18 Juillet 1973. Sieur Pancrazi, Rec.p.523.*

– مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص. *175*.

[3] – " وفي ذلك تقرر م.إ.ع.م أنه إذا " ما ثبت إن القرار موقوف التنفيذ أو مؤجل السريان لسبب أو لأخر، فإن طلب وقف تنفيذه يكون قد ورد على غير محل إذا لم ينصب الطلب على نفاذ قائم فعلا و يكون الطلب بوقف تنفيذ قرار موقوف تنفيذه فعلا غير مقبول"، مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.*175*.

فالإدارة بإمكانها أن توقف تنفيذ قرار أصدرته، أو تعمد إلى تأجيل تنفيذه لما لها من سلطة تقديرية باعتبارها مصدرة القرار، و لما لها من امتياز كسلطة عامة. إن وقف القرار إداريا، رائده أن الإدارة تأخذ بعض الوقت تأهبا لسحب القرار، أو تفادياً لرد فعل سلبي، أو أن الظرف غير ملائم لوضع القرار محل التنفيذ. ونجد لهذه الحالة موضعا في التشريع الجزائري من خلال القانون المتعلق بالبلدية، حيث ينص في متن الفقرة الثالثة من المادة *80* على أنه" إذا تعلق تنفيذ القرار بالنظام العام، يطلب الوالي من المجلس الشعبي البلدي *(A.P.C)* تعليق تنفيذه مؤقتاً[1] ".

كما قد يكون سبب وقف الإدارة للقرار الذي أصدرته، هو انتظار نتيجة الفصل في الدعوى المرفوعة ضد مشروعيته، أو لأي سبب آخر، متى كان ذلك رائده تحقيق المصلحة العامة، و ما لم يقيد القانون الإدارة في ذلك.

وما يجب توضيحه هنا هو أن وقف التنفيذ، لا يفقد محله في كل الأحوال التي تعمد الإدارة فيها إلى وقف تنفيذ القرار الذي أصدرته. فإذا كان قرار الإدارة بالوقف يمتد إلى غاية الفصل في دعوى الإلغاء، فإن طلب الوقف في هذه الحالة يكون غير ذي جدوى، ويفقد محله. أما إذا كان قرار الوقف الإداري مؤقتاً، و لا يمتد إلى غاية الفصل في الدعوى، فهنا لا يمكن أن نقول أن طلب الوقف فاقداً لموضوعه.

لذا نجد م.د.ف قاضياً في بعض أحكامه، بأن إرجاء تنفيذ القرار مؤقتاً من قبل الإدارة، لا يفقد طلب الوقف موضوعه، و لا يحول من ثم دون القضاء بالوقف[2].

كما قد يكون وقف التنفيذ السابق مصدره هيئة قضائية، بحيث أن القرار محل طلب الوقف قد سبق صدور حكم فيه بالوقف. مع العالم أن الحكم الصادر فصلا في طلب الوقف بتنفيذ قرار إداري مثله مثل حكم الإلغاء يتمتع بحجية مطلقة أمام الجميع و ليست مقصورة فقط على أطراف النزاع.

سابعا: استنفاد تنفيذ القرار.

إن تمام تنفيذ القرار الإداري من جهة الإدارة، يجعل الطعن فيه بالإلغاء، أو طلب الوقف دون موضوع. ومبرر ذلك أن القرار يكون قد أنتج كل آثاره، ومستنفدا كل أغراضه[3]. وبالتالي فإنه

---

[1] – القانون رقم *90/08* مؤرخ في *12* رمضان عام *1410* الموافق*7* ابريل سنة *1990* يتعلق بالبلدية المعدل و المتمم.

[2]– محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*177*.

[3]-*C.E., 18 Juin 1976. Moussa Konaté, Rec,.p.231.Cité par : Georges VALCHOS, op.cit., p.405.*

لا يوجد أي إجراء بإمكانه إعادة الحال كما كان قبل إنتاج القرار لآثاره[1]. ففي هذه الحالة لن يبقى شيء من هذه الآثار، يمكن أن يرد عليها الوقف، فيفقد محله، و تنتفي المصلحة في طلبه.

الفصل الثاني

الأحكام الإجرائية المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري

[1] -« *Le référé doit être demandé à l'égard d'une décision qui n'est pas encore exécutée car si la décision a produit tout ses effets aucune mesure provisoire ne pourrait permettre de revenir sur l'acquis* ». *Pour plus de détail, voir : Charles DEBBASCH, op.cit, p.751.*

إن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، كما رأينا في الفصل الأول، هو استثناء من مبدأ عدم جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء. لذلك نجد أن المشرع خص هذا الإجراء الاستثنائي بنظام قانوني خاص، يميزه عن غيره، بما في ذلك دعوى الإلغاء نفسها.

فقبول طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري، هي رهينة توافر مجموعة من الشروط القانونية، سواء أكانت شكلية أو موضوعية، و بدونها كاملة، لا يمكن للقاضي أن يوافق على طلب الوقف. و حتى في حالة توافرها كلها (شروط الوقف)، فإن القاضي غير ملزم بالقضاء بالوقف، و له في ذلك سلطته تقديرية واسعة. كما أن الحُكمَ (الفصل) في طلب الوقف له خصوصيات تتعلق بالقرار الصادر في الطلب، و الجهة المختصة بالفصل، وكذا الطعن في القرار القاضي أو الرافض للطلب.

فما هي إذن هذه الشروط الشكلية و الموضوعية التي نص عليها القانون، و المعتمدة من طرف القضاء لقبول طلب و قف التنفيذ؟ و كيف يتم الفصل في الطلب الخاص بوقف تنفيذ القرار الإداري؟

سنحاول الإجابة على هذه الإشكالات من خلال مبحثين اثنين. نتعرض في المبحث الأول، إلى شروط قبول طلب وقف التنفيذ. أما المبحث الثاني، فنتعرض فيه إلى الحكم في طلب وقف التنفيذ.

المبحث الأول: شروط قبول طلب وقف التنفيذ.

إن شروط طلب وقف التنفيذ، أشارت إليها صراحة النصوص القانونية المنظمة لإجراء وقف التنفيذ. إن هذه النصوص قيدت القاضي بعدم التوسع في القضاء بقبول طلبات الوقف، و بالتالي ضيقت من مجال سلطته في هذا الصدد.

و بالرجوع إلى النصوص القانونية، يمكن القول بأنه يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، توفر شروط أساسية، تندرج إما في شروط شكلية أو إجرائية *Conditions de forme*)، أو في شروط موضوعية (*Conditions de fond*). و مع ذلك فهناك من تكلم عن شرط المصلحة العامة، و إن كان هذا الأمر الأخير لم يلق إجماع كل الفقه.

إن دراسة شروط قبول طلب وقف التنفيذ، تتطلب منا أن نقسم هذا الموضوع إلى مطلبين، نتعرض في المطلب الأول إلى الشروط الشكلية. أما المطلب الثاني، فنتعرض فيه إلى الشروط الموضوعية.

المطلب الأول: الشروط الشكلية.

إن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، هو طلب تابع لطلب الإلغاء. لذلك يشترط أن يكون طلب الوقف مقترنا بطلب الإلغاء. فالعلاقة بين طلب الوقف، و طلب الإلغاء، هي علاقة الأصل بالفرع. أما الشرط الشكلي الثاني، فيتمثل في وقت تقديم طلب الوقف.

إن دراسة هذه الشروط الشكلية تحتاج إلى شيء من التفصيل، باعتبار أن التشريعات اختلفت بشأنها.

فمتى يقدم طلب وقف التنفيذ؟ و هل يمكن تقديم طلب الوقف قبل الطعن بالإلغاء؟ أم يجب أن يقترن الطلبين معا؟ و هل يعني الاقتران ضرورة إدماج الطلبين في نفس الصحيفة (العريضة)، أم يمكن التفرقة بينهما، وكيف هو الحال في القانون و القضاء الجزائريين؟

سنحاول الإجابة على هذه الإشكاليات في الفرعين التاليين. نتعرض في الفرع الأول إلى اقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء. أما الفرع الثاني فنتعرض فيه إلى صحيفة الطعن (وقت تقديم الطلب).

الفرع الأول: اقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء.

نتيجة للارتباط الموجود بين طلبي الإلغاء و الوقف وجوداً و عدماً، و نظراً لعلاقة التبعية الموجودة بينهما، باعتبار أن طلب الإلغاء هو الأصل، و طلب الوقف هو الفرع، فإنه يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ قرار إداري، أن يكون مقترناً بدعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه. و ذلك سداً للسُبل أمام رغبات التسويف و المماطلة[1].

أولاً: لزوم الاقتران ومفهومه.

إن اقتران الطلبين، مرجعه إلى أن طلب وقف التنفيذ هو فرع من طلب الإلغاء وعارض من عوارض خصومته، يستوجب بطبيعة الحال أن يكون القرار مطعوناً فيه أصلاً بالإلغاء[2]. و يعرف هذا المبدأ في الفقه و القضاء الفرنسيين بخاصية التبعية لطلب الوقف *(Le caractère accessoire de la demande de suspension.)*[3]. علماً أن القانون المتعلق بقضاء توقيف التنفيذ استعجالياً*(Le référé suspension)* الصادر في *2000/06/30* و الذي حل محل قانون وقف التنفيذ *(Sursis à exécution)* نص على ضرورة أن تكون دعوى الإلغاء، موازية لطلب الوقف[4].

و من النتائج المترتبة على هذا المبدأ، أن طلب الوقف لا يتم قبوله إذا لم يتم قبول دعوى الإلغاء، بسبب فوات الميعاد، أو بسبب عدم اختصاص القاضي الإداري، أو أن الأمر يتعلق بإجراء يخص النظام الداخلي، أو أن القرار ينتفي فيه الطابع التنفيذي، أو يتعلق بقرار لا يمكن للقاضي الإداري أصلاً إلغاؤه[5].

---

1 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.71.

2 – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.201.

3- *« On rencontre ici une exigence spécifique, qui distingue le régime de la suspension d'exécution de ceux des autres procédures d'urgences : la demande de suspension n'est recevable que si elle accompagne un recours en annulation, ou en réformation de la décision litigieuse. », Pour plus de détail, voir : René CHAPUS, Droit de contentieux administratif,10éme éd, Montchrestien, Paris, 2002, p.1264.*

4- *« De la même façon que le sursis à exécution, le référé-suspention se trouve dépourvu d'indépendance procédurale. Car, selon l'article L.521-1 du code de justice administrative, la recevabilité de la demande de suspension suppose que la décision faisant l'objet de cette demande, donne lieu parallèlement à un recours en annulation ou en réformation. », Pour plus de détail, voir : Roland VANDERMAN, Le référé suspension, R.F.D.A., 18éme année, n° 2, mars –avril 2002, p.251.*

5-*« La demande est ainsi irrecevable si le recours principal doit être lui-même. Pour cause de tardivité (arrêt Larcher), ou bien parce que dirigé contre une décision ne relevant pas de la compétence du juge administratif, parce que exercé contre une mesure d'ordre intérieur ou dépourvue de caractère décisoire, ou parce que formé contre une décision que le juge administratif n'a pas le pouvoir d'annuler. », Pour plus de détail, voir : René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 10éme éd, op.cit., p.1264.*

وفي القانون الجزائري، نجد أن المشرع من خلال ق.إ.م نص على أن" لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقف إلا إذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح من المدعي[1]". و من خلال نص المادة 170/11 من ق.إ.م سالفة الذكر، يتضح أن وقف تنفيذ القرار الإداري، لا يُقبل بمجرد الطعن في قرار إداري، ما لم يَطلب ذلك صراحة المدعي. مما يتبين معه ضرورة وجود طعن بالإلغاء في القرار المراد وقفه، و إن كان المشرع لم ينص صراحة على هذا الأمر.

إن هذا التفسير أخذ به بعض الفقه في الجزائر. فيرى الأستاذ مسعود شيهوب، أن قاضي الاستعجال لا يكون مختصاً بالأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إلا إذا كان المدعي قد نشر دعوى في الموضوع[2]. و من جهته يشير الأستاذ محمد براهيمي إلى هذا الطرح، حيث يرى ضرورة وجود دعوى إلغاء سابقة، أو موازية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري، و بالتالي لا يقبل طلب الوقف إلا إذا كان مسبوقاً بدعوى إلغاء ضد نفس القرار. و لذا فإنه إذا أراد الشخص أن يرفع طلباً بوقف تنفيذ قرار إداري، وجب عليه إرفاق الطلب بنسخة من العريضة التي تثبت رفع دعوى الإلغاء[3].

إن ربط قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، بتقديم دعوى إلغاء في ذات القرار، يترتب عليه بالضرورة أنه في حالة التنازل عن دعوى الإلغاء، فإن ذلك يستتبعه التنازل عن طلب وقف التنفيذ. و إذا ما تم تقديم دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد قانوناً، فإن تقديم طلب وقف التنفيذ لا يخضع لأي أجل. أما إذا ورد الطعن الأصلي خارج الآجال القانونية، فإنه يجب حينئذ رفض طلب وقف التنفيذ، باعتباره طلباً فرعياً مرتبطاً بالطلب الأصلي.

و هنا يمكن إثارة البحث عن العلاقة بين دعوى الإلغاء و الدعوى الاستعجالية المتعلقة بطلب وقف تنفيذ قرار إداري. بمعنى هل المدعي ملزم برفع دعوى الإلغاء، أمام الغرفة الإدارية على مستوى المجلس قبل اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجلة للمطالبة بوقف تنفيذ هذا القرار؟

بالرجوع إلى نص المادة 171 مكرر من ق.إ.م، و المتعلقة بقضاء الاستعجال في المادة الإدارية، لا نجد فيها ما يدل على ضرورة رفع دعوى في الموضوع قبل المطالبة بوقف تنفيذ القرار

[1] – المادة 170/11 من ق.إ.م.

[2] – مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص.513.

[3] – محمد براهيمي، المرجع السابق، ص.68.

الإداري. إن حالة عدم التعيين هذه، أو عدم الحسم من طرف المشرع، جعلتنا نصادف بعض الأوامر الاستعجالية المتضاربة. وهنا يرى جانب من الفقه[1] في الجزائر، أنه في هذه الحالة يجب أخذ المصلحة العامة بعين الاعتبار. لأنه إذا كان المشرع لا يشترط رفع دعوى البطلان في الموضوع قبل رفع الدعوى الاستعجالية المتعلقة بوقف التنفيذ، فإن ذلك يؤدي إلى عرقلة النشاط الإداري في الدولة، إذ أن الفرد كلما أراد عرقلة تنفيذ قرار إداري، وتأخيره، يعمد إلى تقديم دعوى استعجالية للمطالبة بوقف تنفيذه. وبعد قبول طلبه، سوف يتقاعس و يتماطل في رفع دعوى البطلان، ما دام أن تنفيذ القرار، أصبح معلقاً على إرادة هذا الشخص في رفع دعوى الإلغاء. لذلك يجب اشتراط رفع دعوى البطلان، قبل المطالبة بوقف تنفيذ أي قرار إداري.

أما الوضع في القضاء الجزائري، فهو غير ثابت على الإطلاق. فأحياناً ترفض طلبات الوقف لعدم سبقها بدعوى إلغاء ذات القرار. و أحيانا أخرى يقبل القاضي الإداري طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، بالرغم من عدم وجود طعن سابق بالإلغاء ضد نفس القرار.

و في هذا المجال جاء في إحدى قرارات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا[2](مجلس الدولة حالياً) أنه "من المستقر عليه قضاء، أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري، ما لم يكن مسبوقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع".

و لقد بررت الغرفة قضاءها هذا، على أن الاجتهاد القضائي الإداري، لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري، ما لم يكن مسبوقاً بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع، لأن طلب وقف التنفيذ يعتبر طلباً فرعياً مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالدعوى المرفوعة في الموضوع.

و في قرار ل:م.د.ج[3]، تم رفض طلب وقف تنفيذ قرار إداري، بعد رفض دعوى الموضوع. و لقد جاء في القرار ما يلي " طلب وقف تنفيذ مقرر اللجنة المصرفية الرامي لتعيين متصرف إداري مؤقت، أصبح بدون محل، طالما قضى مجلس الدولة برفض الدعوى الأصلية في الموضوع. و أن طلب وقف التنفيذ يشكل إجراء تبعي لطعن أصلي"[4].

---

[1] – بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.*182*.

[2] – المحكمة العليا(الغرفة الإدارية)، قرار رقم *72400* بتاريخ *16* جوان *1990*(قضية بلدية عين أزال ضد ب.س)، م.ق.، العدد*1*، *1993*، ص.*131*.

[3] – مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، ملف رقم *14489*، قضية *AIB* ضد البنك المركزي الجزائري، م.م.د.، العدد *4*، *2003*، ص. *138*.

[4] – هكذا ورد النص بالأخطاء النحوية.

فإذا كان الوضع من خلال القرارات القضائية السابقة، يوحي بأن طلب الوقف لا يمكن أن يقبل، إلا بوجود دعوى إلغاء ضد القرار المراد وقفه، فإن مجلس الدولة وضع استثناء على هذه القاعدة. فلقد قرر في قضية طرد أجنبي من التراب الوطني، قبول طلب وقف تنفيذ قرار إداري، ما دام الطالب قد أدرج طعنا إداريا مسبقا (تظلم إداري). و جاء قضاء مجلس الدولة في الموضوع كما يلي:" الأمر بإيقاف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ *2001/03/28* تحت رقم *405/01/sn/cab/bom/42* إلى غاية الفصل في مدى شرعيته بعد رفع دعوى بالبطلان أمام مجلس الدولة، و في حالة عدم رفعها في الآجال المحددة بالمواد*278* إلى *280* من ق.إ.م فإنها تسقط فاعلية هذا الأمر بقوة القانون."[1]

و بالرجوع إلى تفاصيل قرار مجلس الدولة (الغرفة الخامسة) هذا، نجد أنه أسس قراره على أن القضاء استقر على أن رفع التظلم المسبق المنصوص عليه في المادة *275* من ق.إ.م ضد قرار إداري، يسمح لصاحبه برفع طلب وقف تنفيذه، مما يتعين القول أن الطلب الحالي استوفى شروطه القانونية، و هو مقبول شكلاً.

إن الحكم الذي جاء به هذا القرار، هو مغاير لما كان عليه الوضع من قبل. فالقاضي قَبِلَ طلب الوقف، و قضى به، بالرغم من عدم وجود دعوى إلغاء سابقة ضد القرار المراد وقفه. إن القاضي هنا اكتفى بوجود الطعن الإداري المسبق، و اعتبره كافياً ليستند عليه طلب الوقف. و مع ذلك فإن حُكمَهُ بُني على شرط واقف، وهو ضرورة السير في رفع دعوى الإلغاء بعد انقضاء مهلة التظلم، و إلا فإن الحكم (حكم قرار الوقف) يفقد أثره و تسقط فعاليته. إن الحكمة من هذا الشرط – الذي يجبر الطاعن على ضرورة رفع دعوى الإلغاء في الميعاد القانوني، و إلا سقط مفعول القرار القاضي بالوقف– هو خشية تقاعس الطاعن في رفع دعوى في الموضوع (دعوى البطلان)، ما دام أنه حَصَلَ على مُبتغَاه و هو تعطيل التنفيذ. فدعوى البطلان تعتبر شرطاً أساسياً لتقديم طلب وقف التنفيذ، ما دام الفصل فيها هو الذي ينهي مفعول الحكم الصادر في طلب الوقف الذي يعتبر طلبا مؤقتاً، و إلا سوف لن تكون له حدود.

وإذا كان القرار الصادر عن مجلس الدولة في هذه القضية، و في ظل غياب نص قانوني صريح في المسألة، قد يوحي بأن رفع دعوى الإلغاء ليس شرطاً يتوقف عليه قبول طلب وقف التنفيذ، فإن هذا الحكم ليس قاعدة عامة بل أنه يخص فقط القرارات التي يشترط لقبول الطعن

---

[1] – مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم *013772* المؤرخ في *2002/08/14*، م.م.د.، سابق الإشارة إليه.

فيها بالإلغاء، التظلم منها إداريا. و هي على الخصوص، القرارات التي يختص بالفصل فيها مجلس الدولة، و كذا القرارات التي تختص بها الغرف الإدارية على مستوى المجالس، و التي اشترط المشرع فيها التظلم الإداري المسبق قبل الطعن فيها بالإلغاء[1].

أما في القانون المصري، فينص قانون مجلس الدولة من خلال المادة *49* على إمكانية القضاء بوقف التنفيذ " إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى"[2] إنما يعني بداهة لزوم مهاجمة القرار بدعوى الإلغاء ابتداء ،لأن صحيفة الدعوى التي يتحدث عنها ما هي بالتحديد إلا صحيفة دعوى الإلغاء.

و بالرغم من أن المشرع المصري نص على أن طلب الوقف يكون في ذات صحيفة الدعوى، حيث المقصود هنا هي دعوى البطلان، فقد حدث خلاف فقهي حول مدى قبول طلب وقف التنفيذ مستقلا عن طلب الإلغاء. و في تقدير الأستاذ سامي جمال الدين أن طلب وقف التنفيذ، لا يمكن قبوله قبل رفع دعوى الإلغاء، حيث لا يجوز أن يأمر القاضي الإداري بوقف تنفيذ قرار إداري، معين ليظل بعد ذلك معلقاً دون النظر في موضوعه. أما العكس أي طلب وقف التنفيذ بعد رفع دعوى الإلغاء، فإنه يرى جواز ذلك، بشرط أن يتقدم الطاعن بطلبه المستقل بوقف التنفيذ، أو بتعديل طلباته المذكورة في صحيفة دعوى الإلغاء بإضافة طلب وقف التنفيذ إليها[3].

---

1 – و حول هذا القرار الصادر عن مجلس الدولة الجزائري، يقول الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا " و بخصوص رفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فإن القضاء يشترط أن تكون هناك دعوى مرفوعة في الموضوع هدفها إبطال القرار الإداري، وهذا الشرط يبدو منطقيا بخصوص القرارات الصادرة عن السلطات المحلية مثل البلدية، الولاية، أو المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري مثل المستشفيات الخ....لأن التظلم حذف بشأنها، و لا يشترط لرفع دعوى الإبطال.

أما بخصوص القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية مثل الوزارات و المنظمات الوطنية الخ...فإن شرط التظلم المسبق لا يزال قائماً، و لا يمكن رفعه دعوى الإبطال إلا بعد استنفاذ إجراءات التظلم الإداري طبقا لما ذكر أعلاه.

و لهذا أوجد القضاء الإداري و خاصة قضاء مجلس الدولة حلا بشأن هذه المسألة،يتمثل في رفع دعوى وقف التنفيذ مباشرة أو بصفة متزامنة مع رفع التظلم الإداري المسبق، و يفصل القاضي الإداري في طلب وقف التنفيذ دون اشتراط رفع دعوى في الموضوع بطلب الإبطال لكون أجل هذه الدعوى لم يحل بعد".

– لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج *3*، دار هومة، الجزائر،*2007*، ص.*256-257*.

2 – "و الحكمة من استحداثه أرجعتها آنذاك لجنة الشؤون التشريعية بمجلس النواب إلى خطورة إجراء وقف التنفيذ. إذ أوضحت أن مستحدثات التعديل راجعة لأهمية القرار الإداري الذي هو الأداة التي تباشر بها الهيئة التنفيذية نشاطها و لخطورة الأمر بوقف تنفيذه الذي قد يصل في خطورته إلى مرتبة الحكم بإلغائه، و نفس التبرير تضمن تقرير لجنة العدل بمجلس الشيوخ بخصوص هذا التعديل."

– أشار إلى ذلك: إبراهيم المنجي، القضاء المستعجل والتنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة، ط *1*، منشأة المعارف، الإسكندرية، *1999*، ص.*48*.

3 – سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص.*140*.

ثانياً: مبررات الاقتران.

لقد قيل في مبررات الاقتران ما يلي:

– بما أن طلب الوقف ما هو إلا سبيل لإدراك الآثار التي يهدف إليها طلب الإلغاء، و لو كان ذلك مؤقتاً و مرحلياً، فإنه يصبح بلا معنى ولا مبرر إذا لم يكن القرار الإداري التنفيذي المطلوب وقف تنفيذه مطعوناً فيه بالإلغاء، أي يُراد إزالته والتخلص من آثاره بصفة كلية ونهائية.

– ما دام أن الغرض من شروط الوقف الموضوعية هو ترجيح إلغاء القرار المراد وقف تنفيذه، فإن الوقف لا طريق له سوى دعوى إلغاء.

– ما دام حكم الوقف من خصائصه أنه حكم مؤقت، تنتهي حجيته بصدور حكم في الطلب الأصلي (دعوى الإلغاء) ، فإن حكم الإلغاء محله اللازم طلب إلغاء، و هو الذي يضع الحد لتأقيت حكم الوقف. فطلب الوقف هو إذن و بالتحديد طلب " وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه"، أي " وقف القرار المطعون فيه"، فهو طلب " وقف التنفيذ المؤقت للقرار موضوع دعوى الإلغاء"، و " لحين الفصل في طلب الإلغاء"، أي " حتى يصدر حكم بإلغائه (القرار) في الموضوع أو برفض الإلغاء"[1].

و انطلاقاً من هذه المبررات استقر القضاء المصري على أنه" لا يقدم طلب وقف التنفيذ استقلالا وإنما يقدم تبعا لطلب إلغاء"[2]، و" لا يجوز اتخاذ طريق وقف تنفيذ القرار، إلا حيث يوجد قرار متخذ بشأنه دعوى بإلغائه". حيث أن " طلب وقف التنفيذ لا يتمخض أبداً دعوى مستقلة قائمة بذاتها، و لا يقبل الادعاء به، بصريح نص المادة *49* من قانون مجلس الدولة ... ما لو يرتبط بدعوى موضوعية يطلب في صحيفتها وقف التنفيذ"[3]. وبهذه الكيفية يبدو كل من طلبي الوقف والإلغاء، وجها لنفس النزاع المتعلق بالقرار المطعون فيه: فطلب الوقف" هو الوجه المستعجل للنزاع ". وطلب الإلغاء " هو الناحية الموضوعية للنزاع". والمنازعة في جملتها تتعلق " بطلب وقف تنفيذ القرار عاجلاً وطلب إلغائه آجلاً"، ذلك " أن قانون مجلس الدولة قد جعل

---

[1] – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. *202*– *203* .

[2] – م.إ.ع.م، طعن *1113*، لسنة *31*ق في *14/11/1987*، السنة *33*،ج *1*، بند *27*، ص.*199*؛ أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص. *203* .

[3] – م.إ.ع.م، طعن *5027*، لسنة *25*ق في *28/02/1981*، الموسوعة الإدارية الحديثة،ج *19*، قاعدة *484*، ص.*720*؛ أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. *203* .

لرفع الدعاوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية صورتين: صورة عاجلة يطلب فيها وقف تنفيذ القرار الإداري. وصورة عادية يطلب فيها إلغاء القرار الإداري"[1].

ثالثاً: نتائج الاقتران.

إن أهم نتيجة يمكن الحصول عليها من هذا الاقتران، هي ارتباط طلب الوقف بطلب الإلغاء. و يكون ذلك من عدة نواحي:

إن شروط قبول طلب الإلغاء، هي أيضا وبصفة عامة، شروط لقبول طلب الوقف، إذْ يترتب على قبول طلب الإلغاء، أن يكون طلب الوقف بدوره مقبولاً. وذلك بطبيعة الحال إذا لم يكن هناك مانعاً من قبول طلب الوقف، رغم قبول طلب الإلغاء [2].

وبالرغم من هذا الارتباط، فاختلاف الطبيعة، والغاية في كل من الطلبين، لم يجعل التطابق تاماً بينهما. فبالنسبة لشرط المصلحة، فإنه مشروط في الطلبين. ولكن نظراً لاختلاف الطبيعة، والغاية بين الطلبين بحسب ما أشرنا إليه سلفاً، أصبح من المتصور ألا تقوم المصلحة في طلب الوقف، بمجرد قيامها لطلب الإلغاء. من ذلك مثلاً القرار المطعون فيه قضائياً و الذي قد سبق أن أوقف تنفيذه بغير الطريق القضائي. فالإدارة مثلاً قد توقف تنفيذ القرار الذي أصدرته لأمر ما، و لها سلطة في ذلك. و في هذه الحالة يفرغ طلب وقف تنفيذ القرار قضائيا من محتواه، و لا تكون لصاحبه مصلحة في ذلك. إلا أن المصلحة في طلب الإلغاء تظل قائمة، ما دامت الإدارة لم تلغ القرار أو تسحبه نهائياً. فلن يكون هناك محل لطلب الوقف، ولن تكون هناك أيضا مصلحة في طلبه، رغم قيام المصلحة لطلب إلغاء هذا القرار. وهنا سيكون طلب الإلغاء مقبولا، بينما سيصادف طلب الوقف عدم القبول. و لكن العكس غير صحيح، لأنه إذا لم تكن هناك مصلحة في طلب الإلغاء– وهو طلب الأصلي–، فلن تكون الدعوى برمتها، في شقيها الموضوعي والعاجل مقبولة، ولا يمكن لطلب الوقف، أن يقدم استقلالاً عن طلب الإلغاء.

و من نتائج هذا الاقتران كذلك، أنه إذا توفر سبب من أسباب عدم قبول دعوى الإلغاء، كغياب المصلحة أو فوات الميعاد، فإن عدم القبول هذا ينطبق كذلك على طلب وقف التنفيذ[1]. و

---

[1] – محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص. *203*.

[2] – ففي القانون الفرنسي على الخصوص، لا يقبل طلب وقف تنفيذه قرار إداري سلبي كأصل عام، إلا إذا توافرت شروط معينة (أن يؤثر القرار على المراكز القانونية التي كانت موجودة). أما في القانون الجزائري فلقد كانت المادة *12/170* من ق.إ.م حاسمة بنصها على أن القرارات المتعلقة بالنظام العام و الهدوء العام لا يجوز لرئيس المجلس القضائي أن يأمر بوقف تنفيذها، و هذا بالرغم من أنه يجوز طلب إلغائها.

عندها يكون على القاضي أن يبين في حكمه المتعلق بطلب الوقف، المانع الذي دفعه إلى عدم قبول دعوى الإلغاء، و الذي امتد إلى طلب الوقف. إن ما يبرر هذا الأثر في عدم القبول، هو أن طلب الوقف يعد تبعياً لدعوى الإلغاء، و يكون هذا التبرير تحت طائلة الحكم غير المسبب قضائياً.

كما يمكن أن تقف في وجه طلب الإلغاء ظروف (التنازل عن الدعوى، زوال المحل...) تحد من استمراريته، وعندها تنقضي خصومة طلب الوقف تلقائياً بانقضاء خصومة الإلغاء.

الفرع الثاني: وقت تقديم طلب الوقف

إن طلب وقف التنفيذ يجب أن يقدم صراحة. هذا ما أشارت إليه جل التشريعات (الفرنسي، الجزائري، المصري...)[2] المنظمة لإجراء وقف تنفيذ القرار الإداري.

إن هذه التشريعات نصت على ضرورة طلب وقف التنفيذ صراحة حتى يتم قبوله. والسؤال الذي يجب طرحه، و معالجته، هو هل أن الطلب يجب أن يرد في نفس عريضة الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء)، أم يمكن أن يرد مستقلا عنها؟

بمقارنة التشريعات الثلاثة سالفة الذكر، نجد أن التشريع المصري هو الوحيد الذي نص بصريح العبارة على وحدة الصحيفة التي تجمع بين دعوى الإلغاء و طلب الوقف. بالإضافة إلى أنه لم يشترط أن يَرِدَ طلب الوقف صريحاً، مقارنة بالنص الجزائري. لذلك سنبدأ باستعراض الوضع في القانون المصري، فالجزائري ثم الفرنسي.

أولاً: الوضع في القانون المصري.

1- *« Faut-il insister sur le fait que la liaison nécessaire entre recours en annulation et demande de sursis provoque l'irrecevabilité de cette demande lorsque le recours est lui-même irrecevable. ». Pour plus de détail, voir : René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 5 éme éd, op.cit., p.1063.*

2 – ففي القانون الفرنسي نجد أن الأمر منصوص عليه في قانون القضاء الإداري، و كذلك في قانون المحاكم الاستئنافية، حيث تنص المادة ***119*** منه على أن « *Les conclusions à fin de sursis doivent être expresses* ».

و في القانون الجزائري نجد أن ق.إ.م ينص في المادتين ***170/11*** و المادة ***283/2*** على أن وقف تنفيذ قرار إداري لا يكون إلا بناء على طلب صريح من المدعي.

أما في مصر فإن الأمر منصوص عليه كذلك بموجب المادة ***49/2*** من قانون مجلس الدولة المصري و الذي جاء فيه على أنه " يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، و المقصود بالدعوى هنا هي دعوى الإلغاء بطبيعة الحال".

تشترط أحكام القضاء المصري، أن يكون طلب وقف التنفيذ وارداً في صحيفة دعوى الإلغاء. فلقد قضت م.ق.إ.م في حكمها الصادر بتاريخ *1958/05/20* أن المدعي يجوز له طلب وقف التنفيذ بعريضة مستقلة لاحقة على دعوى الإلغاء، إلا أن المحكمة العليا ألغت هذا الحكم، وقضت بأنه يتعين أن يطلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة دعوى الإلغاء، وأنه لا حَقَ في طلب وقف التنفيذ بعريضة مستقلة[1].

إن هذا القضاء سارت عليه م.ق.إ.م بعد ذلك، وهو ما يراه الأستاذ محمد سليمان الطماوي بقوله:"...لا يتصور ولا يقبل أن يسبق طلب وقف التنفيذ رفع دعوى الإلغاء، لأن وقف التنفيذ أمر متفرع عن طلب الإلغاء وتمهيد له، والغالب أن يطلب المدعى وقف التنفيذ في ذات صحيفة دعوى الإلغاء..."[2].

و لا يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بإلغائه، أن يذكر هذا الطلب في صحيفة الطعن صراحة. بل يمكن أن يقوم مقام الطلب ما يدل عليه، و يشير إلى أن إرادة الطاعن قد اتجهت إلى طلب وقف التنفيذ. بمعنى أن الطلب يكفي أن يكون ضمنياً. و هذا عكس ما هو عليه الحال في الجزائر و فرنسا، و إن وجد من الفقه المصري من يرى بغير ذلك[3].

لذلك فإن م.إ.ع.م في هذا الإطار(طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ضمنياً) قضت بأنه إذا ثبت أن المدعي قام بدفع الرسم المستحق عن طلبي وقف التنفيذ و الإلغاء، عند إقامة دعوى الإلغاء، فإن ذلك يعتبر دليلاً على اتجاه قصده، لتضمين صحيفة دعواه، طلبي وقف تنفيذ القرار الإداري، و إلغائه[4].

و في حكم آخر ذهبت المحكمة[5] إلى أن" طعن الحكومة المستند إلى مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون، و الخطأ في تطبيقه و تأويله، و سنده في ذلك أن الحكم أخطأ في قضائه برفض الدفع بعدم قبول طلب وقف التنفيذ، متجاوزا بذلك حدود الطلبات في الدعوى. فإن

---

1 – " من شروط قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، اقترانه بطلب إلغاءه، و إلا غدا غير مقبول شكلاً."؛ أشار إلى ذلك:عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*82*.

2 – أشار إلى ذلك : بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.*184*.

3 – فالدكتور عبد الغني بسيوني عبد **الله** يرى أنه "يتعين أن يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه صريحا و واضحا دون أن يشوبه غموض أو لبس، لأن وقف التنفيذ ليس غاية في ذاته، و إنما هو أمر متفرع عن دعوى الإلغاء، تمهيدا للحكم بإلغاء القرار المختصم." أنظر مرجعه السابق، ص .*136*.

4 – أشار إلى ذلك: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*82*.

5 – م.إ.ع.م.، طعن رقم *1338*، لسنة *30*ق، جلسة *1986/12/20*م؛ مأخوذ عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع، ص.*83*.

المطعون ضدها، طلبت وقف تنفيذ الأعمال المتضمنة إسقاطا مقنعا لجنسيتها، و لم تقرنه بطلب الإلغاء، و إنما طلبت إثبات جنسيتها المصرية. و من حيث أنه عن سبب الطعن المستند للدفع بعدم قبول طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، لعدم اقترانه بطلب الإلغاء، فإن التكييف الصحيح لدعوى المطعون ضدها، و لطلباتها لا يتوقف على ظاهر ألفاظها، و إنما على استجلاء مقاصدها الحقيقية. و قد أثيرت هذه المنازعة على ما هو ثابت من عريضتها لعدم استجابة جهة الإدارة لطلبها شهادة تفيد جنسيتها المصرية، فتكون قد استهدفت في الواقع بهذه الدعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بالامتناع عن إعطائها هذه الشهادة التي طلبتها، و بصفة مستعجلة وقف تنفيذه، فيتحقق بذلك اقتران الطلب المستعجل بطلب الإلغاء الموضوعي، و يكون الدفع في غير محله."

هذا و تجدر الإشارة إلا أنه إذا كان يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ قرار إداري، وروده في صحيفة دعوى الإلغاء، فإن العمل بغير ذلك يعرض الطلب للرفض. إلا أن التساؤل الذي يمكن أن يطرح الآن هنا، هو الحالة التي ينفصل فيها التلازم بين صدور القرار و بين الخطر الكامن في إمكان تنفيذه، قبل أن يصدر القضاء حكمه في مشروعيته، إذا كانت متطلبات وقف التنفيذ و دواعيه (خاصة وقوع ضرر يصعب إصلاحه) قد طرأت بعد رفع دعوى الإلغاء؟

فهل يجوز التقدم بطلب وقف التنفيذ بعد رفع دعوى الإلغاء (الدعوى الموضوعية و الأصلية) ؟

محاولة للإجابة على هذا التساؤل، سنعرض لرأي الأستاذ سليمان محمد الطماوي، الذي طرح نفس التساؤل، ليتعرض لحكم صادر من محكمة القضاء الإداري، ردت بالإيجاب على التساؤل في قضية تتعلق بمواطن مصري، رشحته حكومة إحدى الدول العربية لشغل وظيفة لديها، و لكنه فوجئ برفض الحكومة المصرية لهذا الترشيح، و إصدارها قرارا بمنعه من مغادرة البلاد. فقام هذا المواطن المصري برفع دعوى ضد هذين القرارين، طالبا الحكم بإلغائهما و التعويض عنهما في أول مارس سنة *1958*. وجاء في علمه بعد ذلك أن المنصب الذي رشح له ما زال لم يشغل بعد، و أن الحكومة العربية ما تزال ترغب في تعيينه، فتقدم بعريضة يطلب فيها الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرارين السابقين في *23* مارس *1958*.

فقضت المحكمة الإدارية بوقف تنفيذ القرارين الصادرين عن الحكومة المصرية. بيد أن المحكمة الإدارية العليا ألغت الحكم عندما طُعِنَ فيه أمامها، و استندت في ذلك إلى تقديم الطاعن لطلب وقف التنفيذ في عريضة مستقلة، و عدم التقدم به في نفس صحيفة الدعوى.

و في تعليقه على هذا الحكم انتقد الأستاذ سليمان محمد الطماوي ما توصلت إليه المحكمة في هذا الحكم من تفسير للنص القانوني من اشتراط قيام الطاعن من تقديم طلب الوقف في صحيفة دعوى الإلغاء. كما نفي بشدة أن يكون هذا الوضع توقعه المشرع، و هو حدوث ضرر بعد رفع دعوى الإلغاء عند سنه لهذا الحكم القانوني. ليتساءل بعد ذلك الأستاذ عن سبب تفضيل المحكمة الإدارية العليا للتفسير الحرفي للنصوص، مع مجافاة المسلك الطبيعي للقضاء الإداري، و مسلك مجلس الدولة في عدم الالتزام بحرفية النصوص. كما حدث بالنسبة لاشتراط القانون أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه نهائيا عند رفع الدعوى، إذ قرر قبول الدعوى متى أصبح القرار نهائيا قبل صدور الحكم [1].

ثانياً: الوضع في القانون الجزائري.

إن المشرع الجزائري من خلال المادتين *170/11* و *283/2* لم يتعرض إلى مسألة، شكل و طبيعة العريضة التي يقدم فيها طلب الوقف. فهل هي ذاتها العريضة التي ترفع فيها الدعوى الأصلية، أم يمكن تقديم الطلب في عريضة مستقلة؟ فلقد اكتفى بالقول أن يكون الطلب صريحاً. و ما يلفت الانتباه في النصين القانونيين سالفي الذكر، أن المشرع استعمل في النص العربي عبارة طلب صريح. بينما في النص الفرنسي، استعمل عبارة عريضة[2]صريحة (***requête expresse***). إن هذا الاختلاف بين الطبعتين العربية و الفرنسية المتعلقتين بالنصين القانونيين سالفي الذكر، أدى إلى تباين في وجهات نظر الفقه في الجزائر.

فإذا رجعنا إلى النص الفرنسي و هو الأصل، لوجدناه يتكلم على عريضة صريحة. و لما كانت العادة في عريضة الدعوى أن تكون مكتوبة طبقاً للمادتين *281*و*169* من ق.إ.م. فإن النتيجة هي ألا يكون الطلب ضمنياً.

---

1 – أشار إليه: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*142*.

2 –"و من المتعارف عليه في فقه الإجراءات، أن الطلب يختلف عن العريضة ...". لمزيد من المعلومات حول هذه المسألة، أنظر، بوبشير محند أمقران، قانون الإجراءات المدنية، نظرية الدعوى– نظرية الخصومة– الإجراءات الاستثنائية، د.م.ج.، الجزائر، *1998*، ص.*29* و ما يليها و*118* و ما يليها.

و يعلق الأستاذ مسعود شيهوب[1] على هذا الأمر قائلا إن النص التشريعي من هذه الزاوية يبدو ضئيل الأهمية، إن لم نقل منعدماً. و كان يمكن أن يكون ذو معنى لو أن وقف التنفيذ، لا يأخذ شكل عريضة مستقلة، و إنما مجرد التماس ضمن العريضة الأصلية «عريضة الإلغاء ». أما و أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية، كما هو جاري عليه الحال، يتم بموجب عريضة مستقلة عن دعوى الإلغاء، و لو أنها متزامنة معها، فإن عبارة «صريحة » تصبح بدون معنى و يكون مفيدا لو استبدلها المشرع بعبارة عريضة مستقلة (*requête distincte*).

و من خلال تعليق الأستاذ مسعود شيهوب، يتبين أنه اعتمد في تفسيره للنصوص المتعلقة بإجراءات تقديم طلب وقف التنفيذ على النص الفرنسي، ما دام يتكلم على العريضة بدل الطلب. فهو لا يرى فائدة عملية من استعمال مصطلح عريضة صريحة، ما دامت العريضة دائماً تقدم مكتوبة. و الأحسن أن يستبدلها المشرع بكلمة عريضة مستقلة *(requête distincte)*، كما هو عليه الحال في القانون الفرنسي.

إن هذا الرأي يأخذ به كذلك الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا[2]،و الذي يرى أنه لا يجوز لطالب وقف التنفيذ أن يدرج طلبه في العريضة الافتتاحية للدعوى، و التي يطلب فيها إبطال القرار الإداري، بل يجب أن يتم ذلك بموجب عريضة أخرى تدمج في الملف بعد ذلك.

ومقابل هذا الاتجاه، هناك اتجاه آخر يبدو أكثر منطقية من الاتجاه الأول. هذا الاتجاه يتوسع في تفسير النصوص القانونية المتعلقة بإجراءات تقديم طلب الوقف. إن هذا الاتجاه، وإن كان يؤيد فكرة العريضة المستقلة، إلا أنه لا يرى مانعا من تقديم طلب الوقف في ذات العريضة التي يطلب فيها الإلغاء. فمثلاً الأستاذ بشير بلعيد[3]يرى أنه يشترط أن يكون طلب وقف التنفيذ وارداً في صحيفة دعوى الإلغاء، أو بعريضة لاحقة، لأنه لا يجوز للغرفة الإدارية أن تفصل في طلب وقف التنفيذ، ما لم تكن دعوى المشروعية معروضة عليها مسبقاً. إن هذا الرأي سالف البيان، يشاطره الأستاذ بن ناصر محمد[4]، الذي يرى أنه و إن كان عمليا، يقدم طلب وقف التنفيذ في

---

1 – مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص.*515-516*.

2 – لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دار هومة، الجزائر،*2007*، ص.*216*.

3 – بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.*183*.

4 – بن ناصر محمد، إجراءات الاستعجال في المادة الإدارية، م.م.د.، العدد *4*، *2004*، ص.*19*.

شكل عريضة مستقلة عن الطلب الأصلي، لكن لم يفرض هذا الشرط تحت طائلة البطلان.و بالتالي فإنه يجوز تقديم طلب وقف التنفيذ كطلب فرعي للطلب الأصلي، في عريضة واحدة[1].

ثالثاً: الوضع في القانون الفرنسي.

تنص المادة *119* من تقنين المحاكم الإدارية على تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة عن صحيفة دعوى الإلغاء. أما النصوص المنظمة لمجلس الدولة و المحاكم الإدارية الاستئنافية[2]، فإنها تسير على خلاف ذلك، حتى لو قدم الطلبان في نفس الوقت. و إن كان هذا هو الأصل- تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة-، إلا أن القضاء جرى مع ذلك على أن تخلف هذا الإجراء لا يستتبع بطلان الطلب[3]. مما يعني أن طلب الوقف قد يقدم مستقلاً عن الدعوى الأصلية.

و بالمقابل فإن النصوص المنظمة لاختصاصات مجلس الدولة في مجال الوقف، لم تنص على استقلال صحيفتي الوقف و الإلغاء، مما يجعل الأصل هو وحدة الصحيفة. هذا ما تقرر في قرار لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ *6* جوان *1984* في قضية *"M. et Mme Lorenzone"*.[4]

أما موقف الفقه من هذه المسألة فهو متباين. فالفقيه "*Chapus*" يرى أن استقلال صحيفتي الدعويين، يفيد في لفت نظر القاضي إلى وجود طلب الوقف، و يسهل تحضير دعواه. كما أنه يتفق و كون تسبيب طلب الوقف لا يقتصر فقط على بيان أوجه عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، و إنما يتعين اشتماله أيضًا على ما يفيد قيام الاستعجال المسوغ للوقف، و

---

[1] - الواقع العملي في الجزائر هو أن طلب وقف التنفيذ يكون في عريضة مستقلة.

[2]- *« Contrairement aux textes applicables aux demandes de sursis à exécution portées devant les cours administratives d'appel et le conseil d'Etat, ceux qui régissent ces demandes lorsqu'elles sont présentées devant les tribunaux administratifs spécifient (depuis le décret du 28 janvier 1969) qu'elle doivent être, non seulement expressément formulées, mais aussi présentées (par requête distincte).», Pour plus de détail, voir : René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 5éme, op.cit., p.1063.*

[3]- *« Il est désormais admis que la demande de sursis à exécution doit être formée par requête distincte. Mais, conformément à la jurisprudence, ce vice ne peut être opposé au requérant si celui-ci n'a pas été mis préalablement en demeure de régularisé (C.E., 16 Janvier 1970, Min équipement et logement c/Blanc et autres, Rec., p.29) ».Pour plus de détail, voir : Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, 17eme année, T 3, p.3.*

[4]- *« Aucune dispositions législatives ou réglementaire n'exige que, devant le conseil d'Etat, les conclusions à fin de sursis soient présentées par requête séparée" (C.E., 6 juin 1984.M.et Mme Lorenzone, R.D.P., 1985, n°.3, p.865.)'»*

- مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط،، المرجع السابق، ص.*265*.

هو شرط خاص بطلبه[1]. أما الفقيه" *Christian gabolde* " فإنه ينوه من الناحية العملية على أن إدراج طلبي الوقف و الإلغاء بذات الصحيفة، هو الشكل الأكثر استعمالاً لمزايا يحققها هذا الوضع منها أن جميع الطلبات و أسانيدها ستظهر في نفس الصحيفة، و ستكون شكليات التقديم هي نفسها و كيفية حساب المواعيد أكثر بساطة[2].

و ما دام طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، يمكن أن يقدم لاحقا لطلب الإلغاء و مستقلا عنه، فإن مسألة المواعيد تطرح نفسها في هذه الحالة. و هنا يختلف الوضع حسبما استقر عليه القضاء في ظل سكوت التشريع. فإذا لم يقدم طلب الإلغاء في ميعاده القانوني، فإنه يكون غير مقبول، و يحصن القرار محل طلب الإلغاء من أي طعن، لأن المواعيد من النظام العام، و بالتبعية، يرفض طلب الوقف نظراً لعلاقة التبعية بين الطلبين.

أما إذا قدم طلب الالغاء في الميعاد المقرر قانوناً، فعندها يمكن تقديم طلب الوقف في أي وقت كان، و لو بعد فوات الميعاد، و إلى ما قبل الفصل في الدعوى الأصلية[3]، و ذلك كما قلنا لسكوت النص عن تحديد ميعاد لطلب الوقف. و لهذا السبب الأخير، فإن القضاء الفرنسي[4] يذهب بعيداً في تحديد الأجل الذي يمكن تقديم طلب الوقف من خلاله. فلم يقصر تقديمه خلال فترة سير الدعوى الأصلية أمام المحكمة الناظرة فيها لأول مرة، بل من الممكن تقديم الطلب، و لأول مرة أمام محكمة الاستئناف، وذلك عند نظرها الطعن في القرار الصادر عن المحكمة أول درجة، و الذي رفض دعوى الإلغاء، ما دام القرار ما زال منتجاً لآثاره. و أن الحاجة لطلب الوقف لم تظهر إلى بعد رفض دعوى الإلغاء. و مثال ذلك، أن الإدارة تبدي نيتها في عدم تنفيذ

1-*« Une telle exigence est de nature à attirer immédiatement l'attention du juge sur les demandes de sursis, ainsi qu'à en faciliter l'instruction. Aussi, il est recommandable que la technique de la « requête distincte » soit également suivie quand le sursis est demandé aux cours administratives d'appel et au conseil d'Etat. », Pour plus de détail, voir : René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 5éme éd, op.cit., p.1063.*

2 – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.266.

3- *« A fortiori, la demande peut être présenté devant la juridiction saisie du recours en annulation sans condition de délais : elle reste recevable en cours d'instance, à tout moment, même après l'expiration du délais de recours. », Pour plus de détail, voir : René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 5éme éd, op.cit., p.1061.*

4-*CE., 28 Mai 1965, Ep.Ebbland, p.1017.AJ., 1966, p.380. note J.Rigaud; 26 Mai 1971, Comm. de Gruffy, A.J., 1971, p.416.concl. G.Guillaume. obs .A. DE LAUBADERE, Cité par: René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 5éme éd, op.cit., p.1061.*

القرار بعدم تقديم دعوى الإلغاء، ثم تتراجع عن نيتها و تبدأ بتنفيذ القرار بعد رفض دعوى الإلغاء[1].

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية.

إن طبيعة وقف تنفيذ القرارات الإدارية الاستثنائية، هي التي كانت من وراء وضع المشرع لشروط موضوعية، تقيد القاضي في حكمه. و شرطا الوقف، هما الاستعجال و الجدية. على أن هناك من يرى ضرورة ارتباط الشرطين، و بدونهما ينعدم الكلام على إمكانية وقف تنفيذ القرار الإداري.

فما هو مضمون الشرطين الموضوعين، و هل الارتباط بين هذين الشرطين ضروري، و كيف هو الحال في القانون الجزائري؟

إن الإجابة على هذه الأسئلة تكون من خلال الفروع الثلاثة الموالية. نُخُصِصَ الفرع الأول للكلام على شرط الاستعجال. أما الفرع الثاني فنتحدث من خلاله على شرط الجدية، أما الفرع الثالث فنتعرض من خلاله إلى ارتباط شرطي الاستعجال والجدية.

الفرع الأول: الاستعجال.

لقد ورد الاستعجال *(L'urgence)* كشرط أساسي في النصوص القانونية المنظمة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية. فبداية نصت المادة *102* من تقنين المحاكم الإدارية في فرنسا على الاستعجال بقولها"...في جميع حالات الاستعجال يستطيع رئيس المحكمة الإدارية، أو القاضي الذي ينتدبه الأمر بجميع التدابير اللازمة...". كما نصت المادة *104*من تقنين المحاكم الإدارية و المتعلقة بإثبات حالة الاستعجال على أنه"...في جميع حالات الاستعجال يستطيع رئيس المحكمة الإدارية أو القاضي الذي ينتدبه تعيين خبير...". كما أن ذات المصطلح ورد في قانون *2000-597*المؤرخ في *30* جوان *2000*، حيث تنص المادة *L 521-1* " عندما يكون قرار إداري و لو

1-« *Mais il arrive que l'utilité pour lui de le demander n'apparaisse qu'en cours d'instance (de même qu'elle peut n'apparaître qu'en cause d'appel), par exemple parce que l'administration manifeste son intention de passer à une intention de passer à une exécution qu'elle avait initialement consenti, plus ou moins explicitement, à différer.* ». *Ibid., p.1061.*

بالرفض محلاً للطعن بالإلغاء أو التعديل، فإن قاضي الأمور المستعجلة والمطعون أمامه، يستطيع أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري، أو بعض آثاره عندما يبرره الاستعجال...[1]".

أما في القانون الجزائري، فإن الاستعجال ورد في المادة *171* مكرر/*3* من ق.إ.م حيث تنص المادة على أن" في جميع حالات الاستعجال يجوز لرئيس المجلس القضائي أو العضو الذي ينتدبه....الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة...".

و في القانون المصري، فإن الاستعجال تم النص عليه بموجب المادة *45* من قانون المرافعات المدنية و التجارية و التي تنص على أنه "...يندب في مقر المحكمة الابتدائية قاض من قضاتها ليحكم بصفة مؤقتة ...في المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت...".

إن النصوص سالفة الذكر، سواء في فرنسا، الجزائر، أو مصر، و التي نصت على الاستعجال كشرط ضروري لقبول طلب الوقف، لم تعطِ له تعريفاً، و تركت المهمة للفقه ليتولى ذلك. و من خلال ما سيأتي، سنتعرض لمفهوم الاستعجال، و كيفية تقديره، و بعض الحالات التي ينتفي فيها.

أولاً: مفهوم الاستعجال.

إن العلاقة بين إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، و الاستعجال مسألة منطقية. و مرد ذلك إلى العلاقة الوطيدة بين الضرر غير القابل للإصلاح، أو حتى الذي يصعب إصلاحه، و الاستعجال. فهما يُعبِران عن وجود مركز مؤقت، أو عارض يستلزم التدخل بإجراء سريع. لذلك فإن الاستعجال يعبر عنه في إجراءات وقف التنفيذ، بوجود ضرر جسيم من جراء تنفيذ القرار المطعون فيه، أو ضرر يتعذر، أو يستحيل إصلاحه[2].

و كما سبق بيانه، فإن النصوص القانونية، لم تعطِ تعريفاً للاستعجال، مما جعل الفقه يتصدى للمسألة. فيعرفه الأستاذ محمد علي راتب[3] بأنه "الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد المحافظة

1-*« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en reformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque* ***l'urgence*** *le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction un doute sérieux quand à la légalité de la décision. Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. », Pour plus de détail, voir : Daniel CHABANOL, Code de justice administrative, op.cit., p.411.*

2 – محمد كمال الدين منير، المرجع السابق، ص.*113*.

3 – أشار إليه: بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.*32*.

عليه، و الذي يلزم إبعاده عنه بسرعة، لا تكون عادة في التقاضي العادي، و لو قصرت مواعيده".
و هذا التعريف غير دقيق، لاعتماده على عنصر الخطر فقط، و الذي لا يمكن أن يكون كافٍ لتعريف الاستعجال. لأن الخطر قد يُسبب أضراراً بسيطة يمكن تعويضها أو جبرها، مما يخرج الأمر عن اختصاص قاضي الاستعجال، ما دام هناك إمكانية طريق التعويض، و التي يختص بها قاضي الموضوع.

كما يعرف الأستاذ محمد حامد فهمي[1] الاستعجال بأنه " الحالة التي يكون من شأن التأخير فيها وقوع ضرر لا يمكن إزالته، أو حالة الخطر العاجل، الذي لا يجدي في اتقائه الالتجاء إلى القضاء العادي".

كما أن الفقيه *"René CHAPUS"* يعرفه على أنه الضرر الذي يصعب إصلاحه أو الرجوع فيه، أو محوه و الناتج عن تنفيذ قرار إداري[2].

أما الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة[3] فيرى أن الاستعجال الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري، يتوافر إذا كان من شأن تنفيذ هذا القرار، ترتيب نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضي بإلغاء القرار. أي أنه يستحيل إعمال أثر الإلغاء، من إعادة الحال إلى ما كان عليه، قبل صدور القرار. و بهذا يفقد الحكم الصادر بالإلغاء، قيمته العملية، و لا تكون له سوى قيمة نظرية بحتة لا تأثير لها على أرض الواقع.

أما الفقيه "*M.Franck MODERNE*" فيعتبر أن الاستعجال مقرر في طالبات وقف التنفيذ. بل إن من أهم إجراءات الاستعجال الثلاثة التقليدية في القانون الإداري، هو وقف تنفيذ القرارات الإدارية[4]. كما يعتبر أن شرط الاستعجال، أي و جود ضرر يصعب إصلاحه، ضروري لقبول طلب وقف التنفيذ.

---

[1] – أشار إلى ذلك: بشير بلعيد، نفس المرجع، ص.32.

[2]- *« Il faut comprendre conséquences difficilement réversible dans les faits, du jugement et arrêts l'expriment énonçant, à l'appui de l'octroi du sursis, qu'il serait très difficile de faire disparaître « en fait »ou « pratiquement »les conséquences de l'exécution de la décision. », Pour plus de détail, voir : René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 5éme éd, p.1082.*

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.94.

[4]- *«Comme le faisait remarquer **"M.Franck MODERNE"** lors du 12éme congrès des centres d'étude judiciaires, des trois procédures traditionnellement considérées comme des procédures d'urgence en droit administratif, c'est sans doute le sursis à exécution des décisions administratives qui parait le moins directement lié à la notion d'urgence, sans qu'il soit question pour autant de l'en dissocier.», Pour plus de détail, voir: Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, 17eme année, T 3, p.6.*

أما في القضاء (مجلس الدولة الفرنسي) و الذي وضع أصول إجراء وقف التنفيذ، فإن الاستعجال شرط منطقي، و لا يوجد عليه خلاف من حيث المبدأ. و إن كانت تطفو على السطح، مسألة معرفة درجة الضرر التي تجيز قبول طلب وقف التنفيذ.

ثانياً: طبيعة الضرر المبرر لوقف التنفيذ.

إن مسألة تحديد طبيعة الضرر المبرر لوقف التنفيذ مسألة ضرورية، كان من المسائل التي اهتمت بها أحكام مجلس الدولة الفرنسي طوال القرنين التاسع عشر و العشرين، وكذا المحاكم الإدارية منذ نشأتها سنة *1953* [1].

و لقد اشترط مجلس الدولة منذ أحكامه الأولى ضرورة التوقي من ضرر يخشى وقوعه، إذا تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه. و كانت أحكامه الأولية تقتصر على مجرد التحقق من وجود ضرر بسيط *(Simple dommage)* حتى يقبل بوقف التنفيذ. و بعد ذلك، ظهر مصطلح جديد للضرر المبرر لطلب الوقف، هو الضرر الذي لا يمكن إصلاحه *(Préjudice irréparable)*[2] أو الضرر الذي لا يمكن تعويضه *(Dommage irréparable)* .

وبداية من القرن *19*م غير المجلس من مصطلحاته، و أصبح يستعمل الضرر الحقيقي و المعتبر « *Préjudice réel et considérable* ». و في قرارات أخرى استعمل المجلس مصطلح الضرر الخطير « *Préjudice grave* »، و الضرر الخطير الذي لا يمكن إصلاحه « *Préjudice grave et irréparable* ». و أخيرا تضمنت قرارات مجلس الدولة الفرنسي مصطلحا جديدا للضرر هو الضرر الذي يصعب إصلاحه « *Préjudice difficilement réparable* ».[3]

و في القضاء الجزائري، كثيرا ما يستند القاضي الإداري على وجود الضرر غير القابل للإصلاح، أو الصعب الإصلاح لقبول أو رفض طلبات الوقف. ففي قرار للمجلس الأعلى سابقاً جاء فيه أنه" من المستقر فقها و قضاء، أن الأمر بتأجيل تنفيذ قرار إداري، يعد إجراء استثنائيا.

---

[1] – عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*152*.

[2]- *C.E., 30 novembre 1954, Demoiselle Loizea et Dame Lannoy, Rec.. Rec., p629 ; 22 juin 1960, Ministre de L'agriculture c/Epoux Chevalier Leblanc, , Rec.p.408.*

– مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*154*

[3] – في مقال له سنة *1975*، معلقا على عدم الثبات في المصطلحات المستعملة لوصف الضرر من طرف مجلس الدولة الفرنسي، يقول الفقيه *Gleizal*:

- *« Un catalogue des termes utilisés jadis par le C E pour qualifier le préjudice : dommage (1818), dommage irréparable (1821), préjudice considérable (1822), préjudice grave (1888), préjudice réel et irréparable(1834), préjudice grave et irréparable (1829). », Pour plus de détail, voir: Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, 17eme année, T 3, p.8.*

ومن ثمة كان معلقا على نشؤ ضرر يصعب إصلاحه من جراء تنفيذ القرار الإداري موضوع طلب التأجيل المتعين رفضه عند عدم تأسيسه على هذا الاعتبار"[1].

كما أن مجلس الدولة، استند إلى هذا الشرط في أكثر من قرار له، وهو يفصل في طلبات وقف التنفيذ. ففي قرار له بتاريخ *1999/06/28* فصلا في قضية والي ولاية سعيدة ضد (ب.ع) و من معه جاء أن"..و ما دام المستأنف عليهم حاليا (المدعين أكثر من مائة شخص) هم فلاحون و يمارسون مهنتهم في أوقات محددة، فإن منعهم من الحرث يمكن أن يؤدي إلى نتائج سلبية وخسائر معتبرة، و أن طلبهم الأصلي هو تدبير مؤقت إلى حين الفصل في الموضوع و لا يمس بأصل الحق، و لذا فإن مجلس قضاء وهران أصاب في أمره مما يتعين تأييده"[2].

و في قرار آخر لمجلس الدولة[3]جاء فيه على أن "...علماً أن تنفيذ هذا القرار قد يسبب للمدعي أضراراً لا يمكن إصلاحها في حالة إبطال القرار."

و ملخص القضية، هو قيام شرطة ولاية برج بوعريريج بطرد مواطن سوري يقيم بالولاية بطريقة شرعية، و إعطائه مهلة شهر واحد لمغادرة البلاد. فقام هذا الأخير بتظلم إلى وزير الداخلية، ثم تلاه بطلب وقف تنفيذ القرار أمام مجلس الدولة، الذي قبل الطلب، و اشترط أن يكمل الطاعن إجراءات رفع دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد. و إلا فقد القرار كل آثاره.

و في تعليق على ذات القرار، يقول الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، أن الأضرار التي يمكن أن تلحق المواطن السوري من قرار الطرد، هي حرمانه من حق التنقل بالتراب الجزائري، ومغادرته محل إقامته، و الذي يكون قد دفع بشأنه مصاريف، مثل أجرة السكن و غير ذلك من التكاليف، و وجود تعامل بينه و بين مواطنين جزائريين، و أنه دائن لهم بموجب عقد توثيقي. و على ذلك، فإن قرار الطرد يمنعه من استرجاع دينه. كما أن طرده من التراب الوطني يجعل من المستحيل عليه الرجوع إلى الجزائر، لأنه أصبح غير مرغوب فيه، و يجعل من الصعب عليه رفع دعوى الإلغاء، فكل هذه النتائج لا يمكن إصلاحها، أو يصعب إصلاحها في حالة قبول دعوى الإلغاء، إن تمكن من رفعها[4].

---

[1] – المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، ملف رقم *29170*، قرار بتاريخ *1982/07/10*، قضية(ف.ش) ضد(وزير الداخلية– والي ولاية– رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية)، م.ق.، العدد *2*، *1989*، ص.*193*.

[2] – أشار إلى ذلك: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ج *2*، ص.*77*.

[3] – مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم *013772* بتاريخ *2002/08/14*، سابق الإشارة إليه.

[4] – لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ج *3*، ص.*263*.

و في قرار آخر لمجلس الدولة[1]فصلاً في طلب وقف تنفيذ قرار في مادة الضرائب جاء أن "وقف التنفيذ يؤسس وجوبا على...و كذا فيما يخص جسامة و استحالة إصلاح الضرر التي يمكن أن تنجر عن تنفيذ القرار".

من خلال هذه القرارات الصادرة عن القضاء الإداري الجزائري، يتبين أن القاضي يعتبر الاستعجال شرطاً ضرورياً لقبول طلبات الوقف. و ما يمكن ملاحظته على هذه القرارات هو أنها لم تتقيد بمصطلح واحد للتعبير عن شرط الضرر. فأحياناً يستعمل القاضي الضرر غير القابل للإصلاح. و أحياناً الضرر صعب الإصلاح. و أحياناً أخرى نتائج سلبية و خسائر معتبرة. و أحيانا استحالة إصلاح الضرر.

و في القضاء المصري، أوضحت المحكمة الإدارية معنى شرط الاستعجال بقولها"...يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف تنفيذ قرار إداري، إلا عند قيام ركن الاستعجال. بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج يتعذر تداركها، كأن يكون من شأن تنفيذ القرار الإداري حرمان الطالب من فرصة أداء الامتحان، لو كان له حق فيه، مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك..."[2]. ومن جانبها، تقرر أيضا م.إ.ع.م في بيان المقصود بشرط الاستعجال أن"مؤدى ركن الاستعجال أن يكون من شأن تنفيذ القرار المطعون فيه أن تترتب عليه نتائج يتعذر تداركها"[3].

و لقد بينت محكمة القضاء الإداري المصرية المقصود بنتائج التنفيذ التي يتعذر تداركها، إذ قضت بأنها " النتائج التي يستحيل، أو يمتنع معها إصلاحها عيناً بإعادة ما كان إلى ما كان عليه، من نفس النوع، و الجنس. كما هو الحال مثلاً في حالة سحب أو إلغاء الترخيص بحمل السلاح، إذا ما كان من شأن هذا السحب، أو الإلغاء أن يعرض حياة المرخص له طالب وقف التنفيذ لخطر عدم إمكان الدفاع الشرعي عن نفسه..." [4].

و لتحديد طبيعة الضرر المبرر لوقف التنفيذ في الفقه، يمكن الاستناد إلى رأي الأستاذ محمد كمال الدين منير[5]، الذي يؤكد أن الضرر الوحيد الذي يشكل الضرر صعب الإصلاح و الذي

---

1 – مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم 009451 بتاريخ 2002/04/30، م.م.د.، العدد 2، 2002، ص.224.

2 – أشار إلى ذلك: سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، القضاء الإداري ، ص.873.

3 – أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.275.

4 – عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص. 163.

5 – محمد كمال الدين منير، المرجع السابق، ص.261.

يبرر الوقف هو الضرر المادي *(Préjudice matérielle)* الذي يلحق حالة المكان، أو بمركز الشخص الطبيعي أو المعنوي. و هذا بعد أن ينفي هذه الطبيعة على الضرر المعنوي *(Préjudice moral)* و الضرر النقدي المحض *(Préjudice pécuniaire)*.

ثالثاً: تقدير الاستعجال.

إن تقرير توافر الاستعجال، بما يؤدي إليه تنفيذ القرار من إحداث نتائج يتعذر تداركها، أمر متروك تقديره للمحكمة في ضوء وقائع، و ظروف و ملابسات الدعوى، و موقف المدعي نفسه من توقي تلك النتائج بوسائل مشروعة مباحة. فلا يتوافر الاستعجال إذا كان بإمكان الطاعن توقي النتائج التي يتعذر تداركها، و التي من شأن تنفيذ القرار، إحداثها بواسطة الوسائل المقبولة العادية.

إن التشدد هذا في قبول طلبات وقف التنفيذ، يرجع مرده إلى طبيعة إجراء وقف التنفيذ، باعتباره استثناء على الأصل، و المتمثل في الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية منذ صدورها. و عليه فإن إعمال الاستثناء، لا يكون إلا في أضيق الحدود.

و في إطار ما يتمتع به القاضي من سلطة تقديرية فيما يتعلق بمدى توافر ركن الاستعجال، قد يتخذ القضاء الإداري من استمرار نفاذ القرار الإداري لفترة طويلة من الزمن، قرينة على أن النتائج المترتبة عليه، ليست من تلك التي يتعذر تداركها. و أن طول الفترة الزمنية التي يتحقق منها شرط الاستعجال، و الخطر العاجل، مسألة تقديرية للقاضي، يتحسسها بخبرته حسب ظروف كل حالة على حدة[1].

هذا و قد نصت بعض التشريعات على هذا الأمر صراحة. و من ذلك التشريع المصري، حيث أن المادة 49 من قانون مجلس الدولة ذهبت إلى القول إلى أنه" يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى و رأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

إن المشرع حين خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، إنما استهدف توقي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذ هذه القرارات، مع الحرص في ذات الوقت على مبدأ قابلية القرارات الإدارية للتنفيذ رغم الطعن فيها بالإلغاء[2]. لذلك يمكن

1 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.95.

2 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع ، ص.96.

القول أن دور القاضي حاسم في المسألة، و مسؤوليته كبيرة في إحداث التوازن بين مصلحة الأفراد، و المصلحة العامة التي صدر القرار الإداري من أجلها، و هو الأصل.

الفرع الثاني: الجدية

إن شرط الجدية أو المشروعية هو الشرط الموضوعي الثاني من شروط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء. ويُقصدُ بشرط الجدية، أن يَثبُتَ للمحكمةِ حال نظرها لطلب وقف التنفيذ، أنه من المرجح الحكم بإلغاء القرار الإداري محل طلب وقف[1]، وذلك من واقع الأسباب التي أسس عليها الطاعن دعوى الإلغاء. حيث أن طلب وقف التنفيذ، هو طلب متفرع عن طلب الإلغاء، فيقبل الأول إذا كان الثاني مرجح القبول[2].

ويستند هذه الشرط إلى الحس السليم *(Le bon sens)* ، إذ لا توجد مصلحة عملية حقيقة لوقف التنفيذ، إلا إذا وجدت فرصا حقيقية بالنسبة لموضوع الدعوى[3].

و لقد اعتبر شرط الجدية، شرطاً ضرورياً لقبول طلب وقف تنفيذ قرار إداري، و ذلك تحت طائلة البطلان. و هذا ما أشارت إليه معظم التشريعات القانونية. كما تبدو أهميته، في التقليل من الدعوى التسويفية التي يبحث فيها البعض عن ربح الوقت، و التماطل قصد شل نشاط الإدارة. ففي القانون الفرنسي، تم النص على شرط الجدية صراحة و لأول مرة، بمناسبة صدور مرسوم *1963/07/30*[4] و الذي قنن أحكام القضاء الخاصة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية. كما نجد له أثراً في قانون *2000-597*المؤرخ في *2000/06/30* و المتعلق بقضاء الاستعجال، الذي نص على شر ط الجدية كشرط أساسي لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري[5].

---

[1] -*René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 5éme éd, op.cit., p.1088.*

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*117*.

[3] – عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*175*.

[4]-*« Le sursis ne peut être accordée que si les moyens énoncés dans la requête paraissent, en état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée. », Pour plus de détail, voir : George VALCHOS, op.cit., p.406.*

[5]- *« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en reformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un* ***moyen propre à créer****, en l'état de l'instruction* ***un doute sérieux*** *quand à* ***la légalité*** *de la décision. Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. », Cité par : Daniel CHABANOL, Code de justice administrative, op.cit., p.411.*

و لقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي، تواجد الأسباب الجدية *(moyens sérieux)* في الشق الموضوعي للدعوى، بجوار شرط الضرر، منذ أواخر القرن *19*م[1].

أما الأحكام التي صدرت عن م.د.ف، التي أشارت إلى وجوب جدية الأسباب المقدمة من الطاعن،فقد كانت قليلة خلال المدة الممتدة من نهاية *19*م إلى منتصف من القرن *20* م. فمن الأحكام الأولى التي أصدرها المجلس في القرن التاسع عشر حكم"*de Bussière*" الصادر في *22*أبريل *1872*، الذي استند فيه المجلس إلى طبيعة الأسباب المقدمة، بواسطة الطاعنين،و دون أن يستعمل مصطلح الجدية*(en Raison du Caractère des moyens présentés par les Requérants)*.[2]

وفي خلال النصف الأول من القرن *20* م صدر عن المجلس عدد قليل من الأحكام، كان من أهمها الحكم الخاص بالغرفة النقابية لصناع محركات الطائرات[3] *(Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'avion)* الصادر بتاريخ *12* أبريل *1938*، الذي أشار فيه المجلس صراحة إلى شرط الأسباب الجدية بقوله " أنه اتضحَ من فحص الطعن أن الطبيعة الجدية للأسباب المقدمة المؤيدة للطعن لن ينازع فيها". ثم تجدد ورود عبارات الجدية حرفيا في حكم[4] *(Chambre des métiers de la Vienne)* .

وبعد الإصلاح القضائي، الذي تم سنة *1953* و الذي أنشأ المحاكم الإدارية*(T.A)* وجعل مجلس الدولة قاضي استئناف بالنسبة لأحكام هذه المحاكم الصادرة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، تعددت الأحكام الصادرة من المجلس التي تطلبت وجود الأسباب الجدية، كشرط ثاني وضروري للحكم بوقف التنفيذ، بجوار شرط الضرر.

وأخذ المجلس يتكلم بصفة دائمة عن الأسباب الجدية المبداة، التي من شأنها تبرير طلب الوقف*(de nature à justifier une demande de sursis)* . وحتى في الأحكام التي رفض فيها مجلس الدولة وقف التنفيذ، الذي صدر من محكمة أول درجة، فإنه كان يوضح أن

---

[1] - *Cité par : George VALCHOS, op.cit., p.406.*

[2]– أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*440*.

[3] -« *C.E., Ass., 12 Novembre 1938, Chambre syndicales des constructeurs de moteurs d'avions, Rec., p.840.*

[4]- *C.E., 19 Novembre 1948, Chambre des métiers de la Vienne, Rec., p.436*

أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*179*.

الدعوى لم تجتمع فيها جدية الأسباب *(l'instance ne satisfait pas au sérieux des moyens)*، وبذلك لم يتوافر فيها شرط المشروعية[1].

ومن جهة أخرى، فإن م.د.ف استعمل اصطلاح الأسباب الأساسية *(les moyens fondés)* في كثير من أحكامه المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، وكان ذلك عقب تقرير مقدم من مفوض الحكومة "*Laurent*"[2].

أما على مستوى المحاكم الإدارية، فإن الإحكام التي منحت وقف التنفيذ، سار بعضها على نهج مجلس الدولة، في الطريقة الصحيحة للتسبيب التي حددها في قضائه، لتبين أن الأسباب المثارة بواسطة الطاعن، من شأنها تبرير طلب الوقف.

في حين منحت أحكاما أخرى وقف التنفيذ، دون الاستناد صراحة إلى شرط الأسباب الجدية. وبعض الأحكام اغفل ذكر هذا الشرط تماما، اكتفاءً بتوافر شرط الضرر.

أما على مستوى الفقه، فكان الأستاذ لافريير[3] "*Laferriére*" هو أول فقيه تناول بعمق شرط الأسباب الجدية، باعتباره أحد الشرطين اللازمين لمنح وقف التنفيذ. فلقد عبر عنه بتوافر طعون جدية واضحة ضد القرار *(des griefs sérieux articulés contre l'acte)* .

وكان للأستاذ " *Lavau* " بصمة واضحة في هذا المضمار، إذ ذهب إلى أن السبب الجدي هو الذي يبدو معه الإلغاء اللاحق للقرار ممكناً « *Plausible* »[4].

و ذهب المفوض" *Laurent*" إلى أن المقصود بالأسباب الجدية." أنها تلك التي تعطي للوهلة الأولى انطباعاً بأن هناك فرصة قوية لقبول الطلبات الختامية"[5].

أما في القانون الجزائري، فإن المادة *170* من ق.إ.م لم تشير إلى شرط الجدية، كشرط أساسي لقبول وقف التنفيذ. بل لم نجد للمصطلح وجود في كل النصوص المنظمة لوقف التنفيذ. لهذا السبب فإن القضاء هو الذي قام بذلك، حيث وَرَدَ هذا الشرط في بعض القرارات لمجلس الدولة الجزائري و التي هي قليلة جداً.

---

1 – أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق ، ص.*180*.

2 – أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، نفس المرجع، ص.*180*.

3 – أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*183*.

4 - أشار إلى ذلك: محمد كمال الدين منير، المرجع السابق، ص.*167*.

5 - أشار إلى ذلك: محمد كمال الدين منير، نفس المرجع، ص.*167*.

فمن القرارات التي استند فيها مجلس الدولة إلى شرط الجدية لقبول طلب وقف التنفيذ و القضاء به، القرار رقم *013772* الصادر بتاريخ *2002/08/14*[1] (وقف تنفيذ قرار طرد أجنبي من التراب الوطني إلى غاية الفصل في مدى شرعية القرار.)، حيث جاء فيه أنه "حيث ثابت مما سبق أن القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، لم يصدر عن الجهة الإدارية المختصة و هي وزارة الداخلية، كما أنه لم يبلغ للمدعي، ومن ثم يحتمل إبطاله، و يجعل دفوع المدعي جدية مما يتعين قبولها و الطلب معا، علما أن تنفيذ هذا القرار قد يسبب للمدعي أضراراً لا يمكن تصليحها في حالة إبطال القرار"[2].

و في قرار آخر حديث لمجلس الدولة بتاريخ *2002/04/30* فصلا في طلب و قف تنفيذ قرار فاصل في مادة الضرائب قرر على أن" وقف التنفيذ يؤسس، وجوبا على أوجه جدية من شأنها أن تحدث(شكوكا) فيما يخص الفصل النهائي في النزاع ..."[3].

أما في القانون المصري، فيتمثل ركن المشروعية، في جدية الأسباب التي يستند إليها الطعن بالإلغاء في القرار المطلوب وقف تنفيذه. فيتعين أن يكون ادعاء طالب وقف التنفيذ قائما- بحسب الظاهر- على أسباب جدية تبرره. بمعنى أن يكون هناك احتمال لأحقية الطاعن، فيما يطلبه من حيث الموضوع- أي إلغاء القرار الإداري- بصرف النظر عما إذا كان هذا الاحتمال متحققا أم غير متحقق.

وتشترط أحكام م.د.م استناد الدعوى الموضوعية بالإلغاء إلى أسباب جدية لكي يستجيب إلى طلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء[4].

وقد اعتبرت م.إ.ع.م في أحكامها، ومنذ إنشائها، أن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية هي رقابة مشروعية. و أن سلطة وقف التنفيذ، مشتقة من سلطة الإلغاء، وفرع منها، مردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار، على أساس وزنه بميزان القانون، وزناً مناطه مبدأ المشروعية. فلا يقضي بوقف تنفيذ قرار إداري، إلا إذا تبين له- على

---

1 – مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم *013772* بتاريخ *2002/08/14*، سابق الإشارة إليه.

2 – و في تعليق للأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا على هذا القرار يذهب قائلاً" في قضية الحال نجد أن مجلس الدولة أثبت وجود وسيلة جدية، تتمثل في كون قرار طرد المدعي من التراب الوطني، صدر عن جهة غير مختصة و هي مصالح الشرطة لولاية برج بوعريريج، لأن قرارات الطرد من اختصاص وزير الداخلية، وهذا طبقا للمادة *20* من الأمر رقم *66/211* الصادر في *21* يوليو *1966*المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر."، لمزيد من التفاصيل، أنظر: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ج *3*، ص.*261-262*.

3 – مجلس الدولة(الغرفة الخامسة)، قرار رقم *009451* بتاريخ *2002/04/30*، سابق الإشارة إليه.

4– أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*186*.

حسب الظاهر من الأوراق ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء- أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين، الأول قيام الاستعجال، بأن يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها، والثاني يتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون ادعاء الطالب في هذا الشأن قائما على أسباب جدية.[1]

وإذا كان القاضي الإداري، وهو في سبيل الفصل في طلب وقف التنفيذ، يتعرض لا محالة للموضوع، فإن نظرته له يجب أن تكون أولية، و مساسه سطحي، بحيث لا يتعرض له إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ، دون أن يسبق قاضي الموضوع، وينتهي إلى تكوين عقيدة فيه.

و في هذا الصدد يقو ل الأستاذ[2] *George VALCHOS* " أن الأسباب الجدية هي التي تثير الشك في ذهن القاضي، لكن هذا الأخير و في هذه المرحلة من الإجراءات ليس له أن يمس أصل الموضوع.

وهذا يعني، أن القاضي الإداري يتحسس ظاهر المستندات، والأوراق، بالقدر اللازم للحكم في الإجراء الوقتي- وهو طلب وقف التنفيذ - عن طريق الاطمئنان إلى جدية الأسباب المقدمة من الطاعن، دون المساس بأصل الحق. على أن يترك أمر البت فيها عند الفصل في دعوى الإلغاء ذاتها.

فالقاضي أحيانا، وهو ينظر في طلب وقف تنفيذ قرار إداري، يتشدد كثيرا في الحذر المطلوب في مثل هذه المسائل. بمعنى أنه لا يأمر بوقف التنفيذ، إلا إذا كانت الحجج المقدمة في دعوى الإلغاء صحيحة، و مؤسسة، و أن إلغاء القرار عند نظر دعوى الموضوع، شبه أكيد.[3]

إن هذا الوضع كثيرا ما تكرسه المحاكم الإدارية في فرنسا، حيث أنها تصدر أوامر مستعجلة تخص طلب الوقف و دعوى الإلغاء. و هذا الإجراء يسميه الرئيس *Gazier* القضاء مزدوج السرعة [4] (*justice à deux vitesses*).

---

[1] – مأخوذ عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.118.

[2]-*« Par moyen sérieux, il faut entendre des moyens qui sont au premier examen, de nature à faire naître le doute dans l'esprit du juge.», Pour plus de détail, voir: George VALCHOS, op.cit., p.406.*

[3]-*« Le juge peut être amené parfois, par excès de prudence, à n'ordonner le sursis que si le moyen est fondé, ou, tout au moins, si l'annulation parait quasi certaine .Il' y a là un glissement dangereux qui pourrait nuire au développement de la procédure. Si l'annulation est certaine, pourquoi ne pas appeler l'affaire au fond. », Pour plus de détail, voir : Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, 17eme année, T 3, p.9.*

[4]-*Ibid., p.9.*

الفرع الثالث: ارتباط شرطي الاستعجال والجدية.

نظرا للطبيعة الاستثنائية لنظام الوقف، فإن التشريعات جعلت قبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية مرتبطاً بتوفر شروط مجتمعة معاً. و ليس هذا فقط، بل هناك من يشدد أكثر في الأمر، و يرى عدم كفاية الشرطين الموضوعين.

فهل هذه الرؤية ثابتة و عامة، وما زالت قائمة، أم هناك تطور في المسألة على كل المستويات التشريعية، القضائية و الفقهية؟ إن هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال ما يلي:

أولا: ارتباط الشرطين.

من المقرر تشريعاً، و فقهاً، و قضاء، أن الشروط الموضوعية لقبول طلب وقف تنفيذ قرار إداري هي الاستعجال(تعذر تدارك نتائج القرار الإداري)، و الجدية(المشروعية). كما أن الجهات القضائية الفاصلة في طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري دأبت على اشترط توافر الشرطين معاً. و هذا الارتباط، هو ارتباط لزوم. بمعنى أنه لا يقضى بوقف تنفيذ القرار الإداري، إلا إذا اجتمع لطلب الوقف، شرطي الاستعجال و الجدية معاً.

إن مقتضى ذلك، هو الطابع الاستثنائي لنظام الوقف، و الذي يستتبع تضييق نطاقه بقدر الضرورة المستدعية خروجاً عن الأصل العام (الأثر غير الموقف) تحقيقاً للتوازن الواجب بين المصلحة العامة، و المصلحة الخاصة. و في هذا الخصوص يرى مفوض الدولة الفرنسي *"Laurent"* أن ارتباط الشرطين، هو أفضل صيغة توفق بين مقتضى اعتبارات قوة النفاذ التي تتمتع بها القرارات الإدارية و فعاليتها، و مطلب حماية المتعاملين مع الإدارة، عندما يقتضي ذلك الحال[1].

إن مسألة الارتباط بين الشرطين الموضوعيين لوقف تنفيذ القرار الإداري، منصوص عليها في التشريع الفرنسي.[2] و مع ذلك، فإن القضاء هو الذي كان المصدر المباشر للشروط الموضوعية للوقف قبل أن تقنن بالنصوص. فهو الذي استوجب اجتماعهما في نفس الوقت لإمكان القضاء بالوقف. على أن أول ظهور لشرط الأسباب الجدية بصريح العبارة كان في حكم *(chambre*

---

1 – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*533*.

2 – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.*540*.

syndicale des constructeurs de moteurs d'avions)[1] في *12* نوفمبر *1938*، على ما سبق بيانه. و بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا الحكم، كان بالتالي أول الأحكام الذي تجاور فيه صراحة الشرطان.

هذا و تجدر الإشارة إلى أن م.د.ف، شدد على المحاكم الإدارية، في تعقيبه على أحكامها، بضرورة الالتزام بالشروط التي أرساها قضاؤه، بعد أن لاحظ تساهلها أحيانا في الاستجابة لطلبات الوقف، وبوادر هذا الخصوص.

و حول هذه المسألة، ينوه الفقيه" ***Waline***" إلى أن القضاء الذي شيده مجلس الدولة في مجال وقف التنفيذ، وألزم به نفسه طوال السنوات التي ظل فيها قاضي الوقف الوحيد، لا يوجد ما يبرر عدم التزام المحاكم الإدارية به.[2]

وإذا كان المشرع الفرنسي من خلال المادة *27* من قانون *3* فبراير ***1995*** الخاص بتوجيه وتنظيم الإقليم، قد قرر وقف تنفيذ هذه القرارات لمدة شهر في حالة الطعن فيها، فإن ذلك لا يعني إعفاء طلب وقف التنفيذ ذاته، من شرطي الضرر، والأسباب الجدية مجتمعين.[3]

وفي القضاء المصري، أشارت بعض القرارات صراحة إلى ضرورة الجمع بين الشرطين. و على ذلك لا يغني وجود أحد الشرطين، عن وجود الآخر، ولا يكفي وحيداً، وأيا كانت درجته وقوة حجته، للقضاء بوقف التنفيذ. فقررت محكمة القضاء الإداري أنه" لا يغني للحكم بوقف التنفيذ توافر أحد الركنين دون توافر الآخر، بل يتعين لذلك توافر الركنين معا"[4]؛" يتعين لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه...توافر ركني الجدية والاستعجال معا، بحيث أنه إذا انقضى أحدهما، تعين الحكم برفض طلب وقف التنفيذ"[5].

بل أنه إذا تحقق انتفاء أحد الشرطين، انتفى مناط الوقف بغير حاجة للبحث في الشرط الآخر. فإذا انتفى شرط الاستعجال، تعين رفض طلب الوقف، دون ما حاجة إلى استظهار

---

[1]- *C.E., Ass., 12 novembre 1938, précité.*

[2] – مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.*544*.

[3]-*René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 10ème éd, p.1261.*

[4] – محكمة القضاء الإداري، قضية *1288* لسنة *21* ق في *06/02/1968*، بند *149*، ص.*250*. مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*552*.

[5] – محكمة القضاء الإداري، طعن *1982* لسنة *30* ق في *10/12/1988*، السنة *34*، ج *1*، بند *38*، ص.*263*.، مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.*552*.

جدية، أو عدم جدية الأسباب التي تستند إليها الدعوى. و إذا انتفى شرط الجدية، تعين أيضا رفض طلب الوقف، دون حاجة لاستظهار، مدى توافر ركن الاستعجال.

لذا فإن اكتفاء الأحكام أحياناً، بالإشارة إلى عدم توفر أحد الشروط فقط، يفهم منه في حالة رفض طلب الوقف، أنه ما دام قد انتفى أحد الشروط، لم تعد هناك قيمة لوجود الشرط الآخر، بما لا داعي معه للبحث في مدى وجوده.

و في القانون الجزائري، و إن لم يوجد هناك ما ينص على ضرورة توافر الشرطين معاً، من خلال النصوص القليلة المنظمة لوقف التنفيذ، إلا أن معظم القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة، أو المحكمة العليا سابقاً، كانت تؤسس قبولها، أو رفضها لطلبات وقف التنفيذ، على ضرورة توافر الشرطين الموضوعيين معاً. بالإضافة طبعا إلى الشروط الشكلية.

ففي قرار لمجلس الدولة[1] بتاريخ *2002/08/14* و المتعلقة بطرد مواطن سوري، الذي أمر فيه بوقف تنفيذ القرار القاضي بطرد هذا المواطن، الصادر من طرف مصالح الشرطة المحلية لولاية برج بوعريريج، نجد أنه أسس هذا القبول، على توافر الشرطين الموضعيين لوقف التنفيذ معاً (الضرر غير القابل للإصلاح و جدية الدفوع)، و جاء في القرار"حيث ثابت مما سبق أن القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، لم يصدر عن الجهة الإدارية المختصة و هي وزارة الداخلية، كما أنه لم يُبلَغ للمدعي، ومن ثم يحتمل إبطاله، و يجعل دفوع المدعي جدية، مما يتعين قبولها و الطلب معاً، علماً أن تنفيذ هذا القرار، قد يسبب للمدعي أضرار لا يمكن تصليحها في حالة إبطال القرار".

و في قرار آخر لمجلس الدولة[2] وجد ما يبرر الطرح السابق، ونعني ضرورة توافر شرطي الوقف الموضوعيين معاً، حيث جاء في القرار أن " وقف التنفيذ يؤسس وجوباً على أوجه جدية، من شأنها أن تحدث(شكوكاً) فيما يخص الفصل النهائي في النزاع، و كذا فيما يخص جسامة و استحالة إصلاح الأضرار التي يمكن أن تنجر عن تنفيذ القرار".

إن التعبير الذي جاء به قرار مجلس الدولة في هذه القضية، يحمل كل الدلالة، و بصريح العبارة، على ضرورة تجاور شرطي الوقف الموضوعيين. و يبرز هذا بجلاء، من خلال عبارة " وقف التنفيذ يؤسس وجوباً...".

1 – مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم *013772* بتاريخ *2002/08/14*، سابق الإشارة إليه.

2– مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم *009451* بتاريخ *2002/04/30*، سابق الإشارة إليه.

و لقد استقر في القضاء المصري على قاعدة ارتباط الشرطين. فتقرر م.إ.ع.م. في قرار لها [1]على أنه" يجب أن يبحث قاضي التنفيذ الشرطين، و يثبت توافرهما إذا ما أمر بوقف التنفيذ. و بناء على ذلك، إذا اقتصر الحكم على بحث مشروعية القرار دون أن يتطرق إلى البحث عن شرط الاستعجال، فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق المادة *49* من ق.م.د ".

و في اجتهاد آخر ل: م.إ.ع.م.[2]، تقرر هذا الأمر بصفة قطعية، مما لا يجعل مجالاً للشك. بقولها أنه" يجب أن يستند القاضي الإداري فيما يقضي بوقف تنفيذه من قرارات إدارية، بحسب الظاهر من الأوراق، و في الحدود التي يقتضيها القضاء بوقف التنفيذ، على ما يبدو من عدم مشروعية القرار، فضلا عن توفر نتائج يتعذر تداركها". و جاء في قرار آخر لها أن "قيام ركن الاستعجال وحده، لا يكفي للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري، و إنما لابد من توافر ركن ثانٍ، هو أن يكون إدعاء الطالب في هذا الشأن قائمًا حسب الظاهر على أسباب جدية، تحمل على ترجيح إلغاء القرار"[3]. و في قرار آخر يصب في نفس الاتجاه جاء فيه أن" وقف تنفيذ القرار الإداري، رهين بتوافر ركنين أحدهما الاستعجال، بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج لا يمكن تداركها، و الآخر الجدية بمعنى أن يكون ادعاء الطالب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية تحمل على ترجح إلغاء القرار"[4].

فإذا انقضى أحد هذين الشرطين، تعين الحكم برفض طلب وقف التنفيذ، دون بحث من المحكمة لمدى توافر الركن الآخر، لعدم جدوى ذلك.

هذا و تجدر الإشارة إلى أنه، على الرغم من أن شروط قبول طلب وقف التنفيذ تكاملية، حيث يتعين توافرها مجتمعة، إلا أنه يجوز القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري اكتفاء بتوافر شرط الاستعجال، دون البحث في مدى توافر ركن الجدية، إذا كان الضرر الناتج عن تنفيذ القرار وشيك الوقوع، لدرجة لا يتسع معها الوقت للمحكمة، لبحث مدى مشروعيته للتأكد من جدية طلب وقف التنفيذ. فللقاضي في هذه الحالة، أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه،

---

[1]- م.إ.ع.م.، *7* أفريل *1990*، الطعن رقم *238* لسنة *32* ق، ص.*1526*. أشار إلى ذلك: محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص.*367-368* .

[2] - طعن *1447* لسنة *37* ق في *02/02/1992* – الموسوعة الإدارية- *1985/1993*، ج *33*، قاعدة *409*، ص.*913*.

[3]- طعن *1322* لسنة *8* ق في *15/12/1962*، السنة*8*، بند *27*، ص.*295*. أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*535*.

[4]- م.إ.ع.م.، طعن رقم *177* لسنة *23*ق، جلسة *24/12/1978*م. أشار إلى ذلك: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*129*.

استنادا إلى ركن الاستعجال بمفرده، وتمسكاً منه لدفع الضرر المحتمل، بإجراء وقتي يتمثل في وقف تنفيذ القرار.

وقد ذهبت م.ق.إ.م في هذا الشأن، إلى أن تراخى جهة الإدارة في البت في موضوع تأدية نجل المدعى لامتحان الثانوية العامة هذا العام، إلى وقت وشيك قبل حلول موعد الامتحان بأيام معدودة، لا يترك أمام المحكمة إلا ميعاداً ضيقاً، لا يتسع لتمكينها من بحث عناصر مشروعية، أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه[1].

ثانياً: كفاية الشرطين

إذا كان شرطي الاستعجال والجدية لازمين للقضاء بالوقف، فهما له كافيان. و مع ذلك تجدر الإشارة إلى وجود طرح آخر، يتعلق بشرط المصلحة العامة، أو عدم وجود وسيلة أخرى لحماية مصالح طالب الوقف. إن هذا الطرح أُسس نظرا لأن المصلحة العامة، لا يمكن تجاهلها، ما دام نظام الوقف، يهدف إلى إيجاد التوازن المفقود بين المصالح. و مع ذلك فإن هذا الطرح، أصبح في خبر كان، لعدة اعتبارات، أهمها المصلحة العامة، و عدم وجود وسيلة أخرى لحماية مصالح طالب الوقف. و هذا ما سنحاول تبيانه فيما يلي.

1- المصلحة العامة.

لا يكفي للقضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري، أن تتوافر في طلب المقدم بهذا الشأن شروط هذا الوقف، بل يجب ألا يكون لوقف تنفيذ القرار الإداري، تأثير سلبي على المصلحة العامة.

فإذا كان وقف تنفيذ القرار الإداري، كنظام استثنائي، قصد به تحقيق توازن بين مصلحة الإدارة في نفاذ قراراتها فور صدورها تفعيلاً لها، وبين مصلحة الأفراد المعنيين بتلك القرارات في توقى أضرار تصيبهم من جراء هذا التنفيذ، فيتعين ألا يكون في القضاء به، إهداراً للمصلحة العامة، والتي يكون تحقيقها هو غاية العمل الإداري بمعناه الشامل.

---

[1] - م.ق.إ.م.، قضية رقم *947*، لسنة *18*ق، جلسة *09/06/1964*م. أشار إلى ذلك: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*131-132*.

فالقاعدة في هذا الشأن، أنه إذا ما تعارضت المصلحة العامة للدولة، التي هي مصلحة مجموع الأفراد، مع المصلحة الخاصة للمواطن، والتي يحققها وقف تنفيذ القرار الإداري، يجب ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وبالتالي الحكم بعدم قبول طلب وقف التنفيذ.[1]

فمعيار تعذر تدارك النتائج في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية، هو إذن معيار مزدوج، لا تعمل آثاره باتجاه وحيد ناحية المصالح الخاصة، وإنما من زاوية المصلحة العامة، له أيضا تأثير. بمعنى أنه يكفي للقضاء بوقف التنفيذ، أن يكون الضرر الناتج عن تنفيذ القرار المطعون فيه ماساً بمصلحة عامة، مثل الأضرار التي تلحق بالآثار التاريخية، أو الصحة العامة أو سير المرافق العامة. و الأساس الذي يرتكز عليه هذا الاتجاه، يكمن في مبدأ علو المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، بما يتضمن أن هذه الأخيرة وحيدة و بذاتها، لا يمكن أن تحبط مقتضى
المصلحة العامة المتمثل في وجوب التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية[2].

ففرصة الطاعن ليحصل على حكم بالوقف، تكون أكبر إذا كان من شأن تنفيذ القرار الإداري تعريض المصلحة العامة للخطر. ومثال ذلك القرارات المتعلقة بالآثار التاريخية، أو سير العمل في فرع صناعي يخص الدفاع الوطني. و على عكس ذلك، يمكن أن يكون مآل طلب وقف التنفيذ، هو استناد القاضي إلى اعتبارات المصلحة العامة [3].

و في القضاء الفرنسي، يبقى قرار مجلس الدولة[4] *"Sœurs hospitalières de l'Hotel-Dieu de Paris"* في *23* نوفمبر *1888*، مرجعاً قضائياً لفكرة المصلحة العامة، كشرط لقبول طلب وقف التنفيذ. و في هذه القضية، قررت إدارة إحدى المستشفيات في فرنسا استبدال بعض العاملات الراهبات (*Sœurs*) بأخريات علمانيات (*Laïques*)، مما جعل الراهبات يطلبن وقف تنفيذ القرار. و قد استجاب لهن مجلس الدولة، مستنداً إلى الأضرار التي يمكن أن تلحق بالمرفق العام نفسه من جراء تنفيذ القرار. و الظاهر في هذا القرار أن مجلس الدولة، اعتنق فكرة مفوض الحكومة" *Marguerie"* الذي رأى في تقريره حول هذه القضية، أن مصلحة

---

[1] – لمزيد من المعلومات أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع، ص. *133-134*.

[2] – محمد كمال الدين منير، المرجع السابق، ص.*141*.

[3] – عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة و الأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة، *2005-2006*، ص. *105*.

[4]- *C.E., 23 Novembre, Sœurs hospitalières de l'Hotel-Dieu de Paris, Rec.,p.874.*

المرفق العام الطبي الذي تعمل به الراهبات، تختلط بمصلحة المرضى الذين سيعانون من تغيير الأشخاص القائمين على رعايتهم، مما يسوغ الاستجابة لطلب الوقف[1].

و بعد ذلك بفترة زمنية جاء مفوض الدولة" *Detton*" ليأخذ بالفكرة، و يعلنها بمناسبة قضية[2]" *Croix des feu*" ، حيث بين أن هذا الشرط الثالث يختلط مع شرط الضرر. و أشار إلى أن القضاء الإداري لا يتطلب توافر الضرر فقط، و إنما أن يكون من شأنه حمل اعتداء على المصلحة العامة.

بيد أن فكرة اعتبار المصلحة العامة *(L'intérêt général)* كشرط لوقف التنفيذ، لم تتبلور بشكل واضح، إلا على يد الأستاذ[3]"*Lavau*"، الذي قدر أن التبرير الأكثر صلابة لقضاء مجلس الدولة بشأن الوقف، يكمن في المصلحة العامة التي تُعتبر – من وجهة نظره – لُحمة و سدى موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

و بالرغم من الإقبال الذي وجدته فكرة المصلحة العامة في العديد من القرارات القضائية في فرنسا، إلا أن هذا الاتجاه وجد أمامه معارضين مثل مفوضي الحكومة " *Dayras*"و " *Laurent*".

فمفوض الدولة الفرنسي" *Dayras*" ينكر وجود شرط ثالث متعلق بالمصلحة العامة لتبرير وقف التنفيذ. فهذا الشرط لا وجود له من الناحية القانونية، و كان ذلك في قضية الغرفة النقابية لصناع محركات الطائرات[4].

2– عدم وجود وسيلة أخرى لحماية مصالح طالب الوقف.

إضافة إلى شرطي الضرر، و الجدية، يرى الفقيه[5]"*G.Liet-vaux*" أن شرط عدم وجود وسيلة أخرى لحماية مصالح طالب الوقف *(Aucune autre voie de droit ne) (doit pouvoir être mise en œuvre par le requérant* هو شرط ثالث. و لقد استخلص ذلك من منطق الوقف، و طبيعته الاستثنائية. و مثال ذلك حسب الفقيه، حال القرار الإداري

---

[1] – أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.576.

[2] – أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.210.

[3] – أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، نفس المرجع ، ص.210.

[4]- *Nous ne pensons pas que cette troisième conditions soit nécessaire…(Conclusion sur l'affaire Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'avions, C.E., 12/11/1938, S.1939-III-56.).*

– أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.579.

[5] – أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص.673-674.

المشوب بعدم مشروعية شبه مؤكدة، و المستتبع تنفيذه نتائج غير قابلة للإصلاح، و لكن يمكن أن يتعطل تنفيذه مع ذلك بفعل دعوى قضائية.

و الحقيقة أن هذا الشرط لم يأت به المشرع، و لم يأت به الفقه، كما أن أحكام القضاء الإداري لم تستند عليه.

المبحث الثاني: الحكم في طلب وقف التنفيذ.

إن طلب وقف التنفيذ في حقيقته ما هو إلا طلب تابع لدعوى الموضوع. وعليه فإن الجهة لمختصة بالفصل في الدعوى الموضوعية، هي ذاتها التي تفصل في الطلب. و مع ذلك وجد جدل في الفقه و القضاء خاصة الجزائريين حول طبيعة القضاء المختص.

فما هي إذن الجهات القضائية الإدارية المختصة بالفصل في طلب الوقف، و هذا بالنظر إلى اختلاف الجهات المصدرة للقرار الإداري؟ و ما هي خصائص القرار القضائي الفاصل في الطلب؟ و هل يقبل الطعن فيه؟

سنحاول الإجابة على هذه الإشكالات في مطلبين. نتعرض في الأول إلى الاختصاص بنظر طلب وقف التنفيذ. أما في المطلب الثاني فنتعرض إلى القرار القضائي الصادر في طلب وقف التنفيذ و الطعن فيه.

المطلب الأول: الاختصاص بنظر طلب وقف التنفيذ.

لما كان طلب وقف التنفيذ يقدم بطريق التبعية لدعوى الإلغاء، فإنه من المنطقي تبعاً لذلك، أن تكون الجهة المختصة بنظر الدعوى الموضوعية المرفوعة إليها (دعوى الإلغاء) هي نفسها التي تختص بالفصل في طلب وقف التنفيذ. فولايتها بنظر طلب وقف التنفيذ، متفرعة و منبثقة عن اختصاصها بنظر دعوى الموضوع.

و ما يمكن قوله في مجال الاختصاص، أن القواعد العامة للاختصاص الوظيفي، و النوعي، أو المحلي التي تطبق بالنسبة للدعاوى الموضوعية المرفوعة بالإلغاء، هي نفسها التي تسري بشأن طلبات وقف التنفيذ في القانون الفرنسي و المصري[1]. و نفس الكلام ينطبق على القانون الجزائري.

---

1 – مأخوذ عن: محمد كمال الدين منير، المرجع السابق، ص.473.

و بالنتيجة فإن المحكمة، إذا كانت غير مختصة بنظر طلب وقف التنفيذ، فإنها لا تكون مختصة بنظر دعوى الإلغاء.

لذلك سنتطرق إلى اختصاص الهيئات القضائية الإدارية المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ في القانون الجزائري (الغرف الإدارية و مجلس الدولة)، في الفرعين الأول و الثاني. أما الفرع الثالث فنتعرض فيه إلى طبيعة قضاء وقف التنفيذ، مع الإشارة في الفروع الثلاثة إلى بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا و مصر على الخصوص.

الفرع الأول: الغرف الإدارية.

من خلال النصوص القانونية المنظمة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في القانون الجزائري، يلاحظ أن اختصاص الهيئات القضائية الإدارية هو اختصاص عام. بمعنى أنها تختص نوعياً بالنظر في كل منازعة إدارية أيا كان أطرافها، و موضوعها، و هذا ما قد يفهم من القانون رقم *98-02* المؤرخ في *1998/05/30*[1]. إن هذا الأمر يظهر كذلك من خلال المادة *170* فقرة *11* من ق.إ.م الخاصة بالوقف أمام الغرف الإدارية (المحاكم الإدارية)، و المادة *283* من نفس القانون الخاصة بسلطة الوقف لمجلس الدولة.

أولاً: ميدان تطبيق إجراءات وقف التنفيذ.

في فرنسا، كان مجلس الدولة يختص لوحده بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية. و لكن بعد إنشاء المحاكم الإدارية سنة *1953*، أصبحت هي الأخرى مختصة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بموجب المادة *14* من المرسوم رقم *53-934* بتاريخ *1953/09/30*.

و في القانون الجزائري، إن مجال تطبيق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية بالنسبة للغرف الإدارية، ينصرف إلى جميع المنازعات العامة المعروضة عليها بموجب المادة *7* من ق.إ.م، باستثناء تلك القرارات المتعلقة بحفظ النظام و الأمن و الهدوء العام. وفي هذا الإطار تنص المادة *12/170* من ق.إ.م على " أنه لا يجوز للمجلس القضائي، أن يأمر بوقف تنفيذ قرار يمس حفظ النظام و الأمن و الهدوء العام و السكينة".و يجد هذا الاستثناء مبرره في حالة الاستعجال التي تميز القرارات المتعلقة بحفظ النظام العام...". لكن قد يصطدم هذا القيد المنصوص عليه في المادة سالفة الذكر، بممارسة الحريات العامة، مما يجعل هذا الإجراء محلاً للتعامل معه بشيء من التحفظ.

---

1 - تنص المادة الأولى من هذا القانون على ما يلي : " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية".

و مع ذلك يجب أن نفرق بين القرارات التي تدخل في اختصاص الغرف الإدارية المحلية على مستوى المجالس، و الغرف الإدارية الجهوية حسب ما جاءت به المادة 7 من ق.إ.م.

ثانياً: الإجراءات.

لقد اشترطت المادة *170* فقرة *11* من ق.إ.م في طلب وقف التنفيذ، أن يقدم في شكل طلب صريح. فلقد نصت على أنه " لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقف إلا إذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح من المدعي". و من خلال هذا النص العربي من ق.إ.م، يتبين أن طلب وقف التنفيذ يجب أن يقدم مستقلاً عن الطلب الأصلي المتعلق بالإلغاء. بمعنى أنه يمكن أن يقدم طلب وقف تنفيذ قرار إداري، كطلب فرعي مرفق بالطلب الأصلي وذلك في نفس العريضة. و يتبين من وجه النص نفسه، أن هذا الشرط، لم يوضع تحت طائلة البطلان. أي يمكن أن يقدم في عريضة غير تلك التي تحمل طلب الإلغاء.

و الحقيقة أن هذا النص، جاء أكثر ليبين مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء أمام المجلس القضائي، و حالة الاستثناء الوارد عليه، و الشرط الواجب توفره لذلك. فالطاعن عليه أن يتقدم بطلب صريح بوقف التنفيذ، و بالتالي لا يعتد بالطلب الضمني. هذا و لم يفصل النص، أو يركز على الإجراءات القانونية اللازمة لإجراء وقف التنفيذ الخاص بالقرارات الإدارية، حيث أن الصياغة ليست دقيقة و كافية للغرض. و بالإضافة إلى ذلك، يجب أن نؤكد-كما أشرنا سابقاً- إلى عدم مطابقة النص الفرنسي مع النص العربي من ق.إ.م في بعض المصطلحات. ففي الوقت الذي يتكلم النص العربي على تقديم طلب صريح، نجد أن النص الفرنسي يتكلم على تقديم عريضة *(Requête)* .

على أن مجلس الدولة[1]، قد قرر استثناء قبول طلب وقف التنفيذ، على الرغم من عدم تقديم طلب الإلغاء، ما دام أن الطالب قد أدرج طعنا إداريا مسبقاً، قبل الطعن القضائي. و مع ذلك فإن هذا الطعن الإداري المسبق، لا يكون كافياً إذا لم يقم الطاعن بإتمام إجراءات السير في دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد.

الفرع الثاني: مجلس الدولة.

1 – مجلس الدولة(الغرفة الخامسة)، قرار رقم *013772* بتاريخ *14/08/2002*، سابق الإشارة إليه.

يختص مجلس الدولة في الجزائر، بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، و ذلك بموجب المادة 283 فقرة 2 من ق.إ.م حيث تنص على أنه" و يسوغ لرئيس الغرفة (مجلس الدولة) أن يأمر بصفة استثنائية، و بناء على طلب صريح من المدعي، بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه، بحضور الأطراف أو من بلغ قانوناً".

إن هذه السلطة في وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يتمتع بها مجلس الدولة في الجزائر، تتفرع عن سلطته في إلغاء القرارات الإدارية و التي منحت له بموجب المادة 9 من ق.ع رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، و ذلك عند النظر في الطعون بالبطلان المرفوعة ضد القرارات التنظيمية، أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، و الهيئات العمومية الوطنية، و المنظمات المهنية الوطنية. و عليه، فإن الوقف متى تعلق بقرار إداري صادر عن أحد هذه الجهات، وجب أن يرفع أمام ذات الجهة المخولة قانونا بالفصل في دعوى الإلغاء. و المقصود هنا مجلس الدولة. و قد حدد المشرع بدقة الجهة المختصة، عندما أشار إلى رئيس الغرفة الإدارية (رئيس مجلس الدولة حالياً).

و من خلال هذا الفرع، سنبحث في اختصاص مجلس الدولة في نظر طلبات الوقف بصفته قاضي أول درجة، و بصفته قاضي استئناف، ثم قاضي نقض. و أخيرا موقفه من نظر طلبات الوقف الخاصة بالقرارات المتعلقة بالنظام العام.

أولا : الاختصاص الابتدائي و النهائي لمجلس الدولة.

لقد حدد ق.ع رقم 98-01 الصادر في 30 مايو 1998 اختصاصات مجلس الدولة بصفته جهة عليا في القضاء الإداري. فالمادة 9 من هذا القانون أشارت إلى اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة. فتنص على أن "مجلس الدولة يفصل ابتدائيا و نهائيا في:

(1) الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

(2) الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

و عليه فإن مجلس الدولة، يختص بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يختص بإلغائها، و الواردة في نص المادة 9 سالفة الذكر، ما دامت القاعدة، أن القاضي المختص بالفصل في طلب وقف التنفيذ، هو القاضي المختص بنظر دعوى الإلغاء.

و يتأكد هذا الطرح في قرار مجلس الدولة[1] فصلاً في قضية منظمة وطنية مهنية، جاء فيه أن " مجلس الدولة مختص بالفصل في الطعون ضد القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية الوطنية، الصادرة اتجاه أعضائها. و أن الفصل في الطعون الموجهة ضد القرارات المتعلقة بالتسيير الداخلي يكون من اختصاص الجهات القضائية الإدارية المختصة إقليميا. كما أن إجراء وقف التنفيذ هو إجراء تبعي لدعوى البطلان. "و لقد استند المجلس على المادة *9* من ق.ع رقم *01/98* و المادة *283* من ق.إ.م.

ثانياً: اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف.

إضافة إلى اختصاص مجلس الدولة بالنظر في القرارات الادارية كقاضي درجة أولى، فإنه يختص كذلك بالنظر في طلبات الاستئناف المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن الغرف الإدارية. و هذا ما نصت عليه المادة *10* من ق.ع رقم *98-01* ، بقولها" يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الادارية في جميع الحالات، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

كما أن المادة *170* الفقرة *13* والأخيرة من ق.إ.م تنص على" و القرار الذي يأمر المجلس القضائي فيه بوقف التنفيذ يقبل بالطعن بالاستئناف أمام المحكمة العليا في ميعاد خمسة عشر يوما من تبليغه. و يجوز لرئيس الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في هذه الحالة أن يأمر فورا و بصفة مؤقتة أن يضع حدا لوقف التنفيذ".

أما الفقرة الأخيرة من المادة *171* مكرر من ق.إ.م فتنص على أن " و يكون – الأمر الصادر بقبول الطلبات المذكورة و المشمول بالنفاذ المعجل أو الأمر الصادر برفضها– قابلا للاستئناف أمام المحكمة العليا في ميعاد خمسة عشر يوما من تبليغه. و يجوز في هذه الحالة لرئيس الغرفة الادارية للمحكمة العليا أن يوقف فوراً و بصفة مؤقتة تنفيذ هذا القرار".

و من خلال المادة *170* الفقرة *13* والأخيرة من ق.إ.م، يتضح أن المشرع تكلم عن اختصاص المحكمة العليا (مجلس الدولة) بنظر استئناف القرارات القضائية القاضية بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، و لم يتحدث عن تلك الرافضة لطلبات الوقف. فهل هذا يعني أن القرارات الرافضة لطلبات الوقف الصادرة عن الغرف الإدارية لا يجوز استئنافها أمام مجلس الدولة؟

---

[1] – مجلس الدولة (الغرفة الخامسة) ملف رقم *13397* جلسة *2003/01/07*، قضية (ر.ل ضد ب.ع و من معه)، م.م.د. ، العدد*4*، *2003*، ص *135*.

يرى الأستاذ بن ناصر محمد[1]، محافظ مجلس الدولة- و هو ما نراه صالحاً للتطبيق- أنه رغم صراحة النصوص القانونية، إلا أن نية المشرع لم تذهب إلى قصر الاستئناف على القرارات المانحة لوقف التنفيذ، دون سواها، بل ذهبت إلى فتح المجال إلى جميع القرارات الصادرة بشأن طلبات وقف التنفيذ سواء بالقبول أو بالرفض.

ثالثاً: اختصاص مجلس الدولة بنظر القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام.

لقد أشرنا في الفصل الأول من هذا البحث، إلى أن الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الادارية المتعلقة بحفظ النظام و الأمن و الهدوء العام، يخرج عن رقابة المجلس القضائي. و هذا ما يتضح جليا من خلال المادة *170* فقرة *12* من ق.إ.م.[2]

و مع ذلك فإن مجلس الدولة، غير ملزم بهذا الحكم ما دامت المادة *283/ 2* من ق.إ.م المنظمة لهذا الاختصاص الخاص به لم تشترطه. و بمعنى المخالفة، إن مجلس الدولة في الجزائر بإمكانه الفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الادارية المتعلقة بالنظام و الأمن و الهدوء العام.

على أن هذا الامتياز الذي خُص به مجلس الدولة، عكس الغرف الادارية على مستوى المجالس، لا يتعدى الوضع الذي يكون فيه مجلس الدولة ناظرا في طلبات الوقف بصفته قاضي أول درجة. أما إذا كان ينظر في المسألة كقاضي ثاني درجة – استئناف – فإنه يتقيد بالشرط الوارد في المادة *170* فقرة *12* من ق.إ.م. أي أنه لا يمكن له الفصل في طلبات الوقف المتعلقة بالقرارات الادارية الخاصة بحفظ النظام و الأمن و الهدوء العام، لأنه لا يمكن أن تكون لقاضي الاستئناف، أكثر سلطة من قاضي أول درجة.

أما في مصر، و وفقا للمادة *49* من قانون مجلس الدولة المصري، فإن المحكمة المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ، هي المحكمة المختصة بنظر طلب إلغاء القرار. و يستفاد ذلك من النص على أنه" يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار..". و المقصود بالمحكمة هنا المحكمة المختصة بطلب إلغاء القرار. و لقد كان الاختصاص بنظر طلبات وقف التنفيذ يعود لرئيس مجلس الدولة وفقا للمادة *9* من قانون مجلس الدولة رقم *112* لسنة *1946*، والمادة *90* من قانون سنة *1949*. لينتقل الاختصاص إلى محكمة القضاء الإداري بموجب القانون رقم *6* لسنة *1952*.

---

[1] – بن ناصر محمد، المرجع السابق، ص.*23*.

[2] – "... و مع ذلك لا يجوز للمجلس القضائي بأي حال من الأحوال أن يأمر بوقف تنفيذ قرار يمس حفظ النظام والأمن و الهدوء العام".

أما في فرنسا، فإن الاختصاص بنظر طلبات وقف التنفيذ، ينعقد لقاضي الأمور المستعجلة *(Juge des référés)* . وفقا لقانون *30* جوان *2000*. إن قاضي الأمور المستعجلة قد يكون من رؤساء المحاكم الإدارية، أو المحاكم الإدارية الاستئنافية، أو القضاة الذين يتم اختيارهم لهذا الغرض، بشرط أن تكون لهم أقدمية سنتين كحد أدنى. و أن يكونوا قد شغلوا وظيفة مستشار من الفئة الأولى *(Grade de premier conseiller)*. أما بالنسبة لمجلس الدولة، فإن قاضي الأمور المستعجلة، هو رئيس القسم القضائي، و كذلك مستشاري الدولة الذين يتم اختيارهم لهذا الغرض[1].

الفرع الثالث: طبيعة قضاء وقف التنفيذ.

تختلف الجهات القضائية الإدارية التي تختص بالفصل في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، المطعون فيها بالإلغاء. و هذه الجهات، كما رأينا سلفا، إما تكون الغرف الإدارية، سواء المحلية، المتواجدة على مستوى المجالس، أو الغرف الجهوية ، و هي خمسة في التنظيم القضائي الجزائري (الجزائر ، قسنطينة، و هران، ورقلة، بشار)، أو مجلس الدولة. كما أن الفصل في طلب الوقف، قد يؤول حسب المشرع الجزائري إلى قاضي الاستعجال الإداري. فحسب المادة *171*من ق.إ.م فإن رئيس المجلس القضائي الذي تتبعه الغرفة المحلية التي رفع الطلب أمامها، أو العضو الذي ينتدبه، و بناء على عريضة تكون مقبولة، يجوز له أن يوقف تنفيذ قرار إداري متعلق بحالات ثلاثة ذكرت حصرا (التعدي، الاستيلاء و الغلق الإداري)، بشرط ألا يتعلق الأمر بقرار يمس النظام و الأمن العام، وكذا أصل الحق.

إن اختلاف الجهات القضائية الإدارية الناظرة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، أدى بالضرورة إلى الاختلاف في طبيعة قضاء الوقف. و لقد كانت هذه المسألة و لا تزال محل خلاف الفقه، و القضاء في الجزائر، و هذا ما سنحاول تبيانه فيما يلي.

أولا: طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية بأمر عن الجهة القضائية الفاصلة في الدعوى.

1 - مأخوذ عن : محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص.*358-359*.

تنص المادة 170 الفقرة 11 من ق.إ.م على أن الطعن أمام المجلس القضائي ليس له أثر موقف، إلا إذا قرر بصفة استثنائية، و بناء على طلب صريح م المدعي. كما أن المادة 283 الفقرة 2 تنص على أنه "يسوغ لرئيس الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا(مجلس الدولة) أن يأمر بصفة استثنائية، و بناء على طلب صريح من المدعي، إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه، بحضور الأطراف أو من أبلغ قانونا بالحضور."

و باستقراء النصين القانونين سالفي الذكر، يتضح و بجلاء حسب المادة 170الفقرة 11 أن الجهة الإدارية التي تفصل في طلب الوقف، هي نفس الجهة الفاصلة في الطعن. و المقصود به هنا هو الطعن بالإلغاء، وذلك بناء على طلب صريح. على أن الجهة التي يعنيها النص، هي الغرف الإدارية، محلية كانت أو جهوية. أما المادة 283 الفقرة 2، فتعطي الاختصاص بنظر طلب الوقف إلى الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا (مجلس الدولة). و هنا يختص رئيس المجلس بالفصل في طلب الوقف، وذلك بناء على طلب صريح من المدعي، و هي ذات الجهة المختصة بالفصل في دعوى الإلغاء.

إن مسألة تحديد طبيعة قضاء الوقف، أمام كل من الغرف الإدارية، و مجلس الدولة كانت محل خلاف فقهي في الجزائر. فبحسب رأي الأستاذ مسعود شيهوب[1]، فإن القضاء الجزائري يكون قد كرس تطبيقات قضاء وقف التنفيذ ضمن القضاء الاستعجالي. أي أن وقف التنفيذ ينتمي للقضاء الاستعجالي. و يرى أنه مصيب في ذلك. وإن كانت أحكام القانون القليلة الخاصة بوقف التنفيذ، ورد بعضها ضمن الأحكام الاستعجالية، و بعضها الأخر ورد ضمن إجراءات التحقيق في دعاوى الموضوع.

لقد كان رأي الأستاذ مسعود شيهوب هذا محل انتقاد من طرف بعض الفقه الذي تطرق إلى المسألة وإن قل. فبرأي الأستاذ محمد الصالح خراز[2]، الذي لا يشاطر الرأي السابق، فيقول أن هذا الرأي لا يستقيم مع النصوص القانونية المنظمة لوقف التنفيذ. و يذهب مستشهداً بالمادة 171 مكرر من ق.إ.م، و المتعلقة بالقضاء الاستعجالي، والتي لم تنص على أن رئيس مجلس الدولة أو الغرف الإدارية بالمجالس القضائية تعتبر جهة قضاء استعجالي. بل الأكثر من ذلك، أنها

---

1 – مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 509.

2 محمد الصالح خراز، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مجلة دراسات قانونية، العدد2، سبتمبر 2002، دار القبة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2002، ص.49.

استثنت وقف تنفيذ القرارات الإدارية من اختصاص القضاء الاستعجالي صراحة عندما نصت"...الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة- و ذلك باستثناء ما تعلق.....و بغير اعتراض – تنفيذ قرارات إدارية...". كل هذا يفيد أن قضاء وقف التنفيذ لا يدخل ضمن القضاء الاستعجالي كأصل عام.

كما أن الأستاذ محمد الصالح خراز، ينفي أن قضاء وقف التنفيذ، يندرج ضمن قضاء الموضوع بالنظر إلى مميزات، خصائص و شروط هذا القضاء، و الأسس التي يقوم عليها. و إن كان يستند القضاء في تقرير الوقف إلى اعتبارات موضوعية، كترجيح كفة الإلغاء، و تواجد أضرار يصعب تداركها، فيما لو تم قبول طلب الإلغاء.

و ينتهي الأستاذ إلى القول أن طبيعة قضاء وقف التنفيذ، هي طبيعة استثنائية، مختلفة عن قضاء الموضوع، و قضاء الاستعجال. و هي طبيعة تحفظية، لأن أوامر وقف التنفيذ، ما هي إلا إجراء تحفظي، تفيد في توقي أضراراً لا يمكن تداركها، فيما لو نفذ القرار، و تم قبول دعوى الإلغاء[1].

و في القضاء الجزائري، وجدنا في قرار لمجلس الدولة ما يؤكد أن اختصاص الفصل في وقف تنفيذ القرارات الإدارية لا يعود للقاضي الاستعجالي الفرد، بل هو من اختصاص تشكيلة المجلس الجماعية، حيث جاء في حيثيات القرار أن" الهيئة المختصة بصلاحية الفصل في طلب وقف التنفيذ على مستوى المجلس القضائي، هي الغرفة الإدارية بتشكيلتها الجماعية، و لا يمكن في أي حال من الأحوال لقاضي الاستعجال أن يقرر بمفرده وقف التنفيذ، ذلك لأن الغرفة الإدارية الفاصلة في الإلغاء هي نفسها التي لها صلاحية الفصل في هذا الطلب.[2]" و هكذا يكون مجلس الدولة قد استند إلى حرفية المادة *170/11* من ق. إ.م في تأسيسه هذا القرار.

ثانيا: طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية بأمر استعجالي.

جاء في قانون الإجراءات المدنية الجزائري أن قضاء الاستعجال الإداري غير مختص باعتراض تنفيذ قرار إداري، و لو بطريق غير مباشر، حيث تنص المادة *171*مكررفقرة *11* من

---

[1] - محمد الصالح خراز، نفس المرجع، ص.*49*.

[2] - مجلس الدولة (الغرف مجتمعة)، ملف *018743*، جلسة *2004/06/15*، قضية والي ولاية الجزائر ضد ع و ش و من معه، م.م.د.، العدد *5*، *2004*، ص. *248* .

ق.إ.م"...الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة- و ذلك باستثناء ما تعلق... و بغير اعتراض- تنفيذ قرارات إدارية بخلاف حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري".

و هكذا يمتنع على قاضي الاستعجال على مستوى الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، أن يقضي بوقف تنفيذ قرار إداري، ما لم يثبت بأن ذلك القرار يشكل تعديا أو استيلاء، أو كان عبارة عن غلق إداري لمحل من المحلات التابعة للخواص[1]. لذلك سنحاول تناول كل حالة على حدى.

1- التعدي. *(La voie de fait)*

سنتعرض هنا إلى مفهوم التعدي، ثم شروطه، و طبيعة الأعمال التي تشكل تعديا، فاختصاص، و صلاحيات القاضي في حالة التعدي.

أ- مفهوم التعدي:

لم يحدد المشرع الجزائري، ولا الفرنسي، أو المصري مفهوم التعدي *(La voie de fait)*. إلا أن القضاء أعطى بعض التعريفات في عدة أحكام. فمجلس الدولة الفرنسي عرف التعدي في القرار الصادر بتاريخ *1949/11/18* في قضية كارليي " *Carlier* "بأنه «تصرف متميز بالخطورة صادر عن الإدارة و الذي بموجبه تمس هذه الأخيرة بحق أساسي أو بالملكية الخاصة [2]». وذات التعريف أخذت به محكمة التنازع في *1955/06/13* بقولها «...التعدي هو تصرف صادر عن الإدارة لا يمكن ربطه بتطبيق نص قانوني أو تنظيمي »[3].

أما تعريف التعدي في القضاء الجزائري، فنجد له أثراً في بعض القرارات الصادرة عن مجلس الدولة، و الذي و إن لم يعط تعريفاً عاماً له، إلا أنه بين بعض الحالات التي تعد تعدياً. و من هذه الحالات " تكون البلدية في حالة تعد عندما تقوم بهدم و حجز و تحطيم و كسر ما قام المستأنف بانجازه بدون إذن قضائي"[4].

و في قرار آخر (مجلس الدولة في *1999/03/08*، قضية الوزير فوق العادة المكلف بمهمة إدارة شؤون ولاية الجزائر ضد الشركة الوطنية مصر للطيران)، جاء فيه" حيث أن قيام المستأنف

---

[1] - لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري ، دار هومة، الجزائر،*2007*.

[2] - مأخوذ عن: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ج *1* ، ص.*61*.

[3] - مأخوذ عن: بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.*169*.

[4] - مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، ملف *018915* ، جلسة *2004/05/11* قضية (أ.خ ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي للدائرة الحضرية - باب الزوار-)، م.م.د.، العدد *5* ، *2004* ، ص. *240*.

مباشرة باتخاذ القرار التحفظي المتعلق بالشقة التي كانت تشغلها المستأنف عليها و بتغيير الأقفال ، يشكل تعدياً صارخاً[1].

أما في جانب الفقه، فيرى الأستاذ محسن خليل[2] بأن التعدي هو الوضع الذي لا تقف الإدارة عند حد مخالفة مجموعة القواعد القانونية، بأن تتجاوز ذلك، حيث تبلغ عدم المشروعية درجة كبيرة من الجسامة. بمعنى أن الإدارة عند مباشرة أعمالها و تصرفاتها، تكون قد جاوزت كل نشاط غير مشروع. و خرجت على كل حد وجود عدم المشروعية، بحيث تبدو هذه الأعمال و التصرفات، كعمل مادي مجرد عن كل تبرير قانوني. و في هذه الحالة يفقد العمل صفة العمل الإداري، فهو ليس بعمل غير مشروع، بل هو عبارة عن تصرف مقطوع الصلة تماما بمبدأ المشروعية، بحيث يبدو التصرف فاقداً لكل طبيعة إدارية *(Dénaturé)* .

ويعرف*"R.GUILLIEN et J.VINCENT"* التعدي أنه «..كل تصرف صادر عن الإدارة، في ظروف لا يرتبط بأية صلاحية من الصلاحيات المخولة لها قانونا، وتنتهك بذلك حقا من حقوق الملكية العقارية أو المنقولة، أو حرية من الحريات الأساسية...»[3].

وهذا التعريف الأخير أخذت به أيضا محكمة التنازع، ومجلس الدولة الفرنسي، *(T.C 21/07/1949 et C.E 08/04/1961)* في بعض الأحكام، مثل التعريف القائل"..لكي يكون هنالك تعدي، لا بد أن تمس الإدارة بحق الملكية الخاصة أو إحدى الحريات الأساسية "[4].

ومن التعريفات السابقة، يمكننا القول أن التصرف الصادر عن الإدارة يعتبر تعديا، كلما كان فيه مساس بحق الملكية، أو إحدى الحريات الأساسية، وغير مرتبط بأية صلاحية من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة سلطاتها.

ب- شروط التعدي[5].

لكي نكون بصدد حالة التعدي، يجب توافر ثلاثة شروط و ذلك على الشكل التالي:

---

1 – مأخوذ عن : لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ج 1، ص. 57.

2 - محسن خليل، مبدأ المشروعية و تنظيم القضاء الإداري، مطبعة التوني، الإسكندرية، 1993، ص.244.

3 - *« La voie de fait constitue dés lors que l'administration procède à une opération matérielle dans les conditions insusceptibles de se rattacher à l'exercice d'un de ses pouvoirs et portant atteinte soit à une liberté publique soit à la propriété mobilière ou immobilière ».*

– أشار إلى ذلك: بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.169 .

4– مأخوذ عن: بشير بلعيد، نفس المرجع ، ص.169

5-*René CHAPUS, Droit administratif général, T 1, 9éme éd, Montchrestien, Paris, 1995, P.765.*

الشرط الأول: يجب أن يمس تصرف الإدارة مساساً خطيرا بالملكية الخاصة أو بحرية فردية.

بحيث أن المعنيون يجدون أنفسهم في وضعية تجريد من ممتلكاتهم، أو حرياتهم الفردية *(Les intéressés doivent se trouver dépossédés de leurs biens ou de leurs libertés)*.[1] فإذا قامت الإدارة باعتداء صارخ جسيم على حريات الأفراد، أو على الملكية الفردية العقارية، منها أو المنقولة، اعتبر عملها من حالات التعدي.

الشرط الثاني: يجب أن يكون التصرف الصادر عن الإدارة يشكل خطأ جسيماً.

ففي حالة التعدي على الملكية العقارية يجب أن يتجاوز تصرف الإدارة غير المشروع نسبة معينة من الخطورة. من ذلك الحالة التي تقوم فيها الإدارة بتنفيذ، أو محاولة تنفيذ قرار لا يستند إلى أي أساس قانوني. بمعنى أنه" لا يمكن إسناده على نحو جلي ظاهر إلى أي نص تشريعي أو لائحي". أو بتعبير آخر " لا يمكن بجلاء إسناده إلى أية سلطة من سلطات الإدارة الممنوحة لها لمباشرة نشاطها"[2].

وعلى ذلك، يتضح أن تصرف الإدارة في حالة التعدي المادي يكون ظاهر الجلاء، بأنه لا يرتبط بصلة، بتطبيق نص تشريعي، أو لائحي، بحيث تخرج الإدارة كلية عن جميع حقوقها الممنوحة لها في مزاولة نشاطها. إن هذا الشرط، كرسه القضاء الإداري الجزائري (مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار بتاريخ *1999/07/19*، قضية ق.م.ط ضد بلدية بريكة ومن معها)[3].

وقد تظهر حالة التعدي في صورة أخرى غير الصورة السابقة، وهي حالة قيام الإدارة بالتنفيذ الجبري *(exécution forcée)* في غير الأحوال التي يجيز فيها القانون ذلك. إذ من المقرر أنه لا يمكن للإدارة أن تقوم بإجراءات التنفيذ الجبري، إلا في الأحوال التي نص عليها القانون، وتطبيقا لنصوص القانون. فإذا ما قامت الإدارة بأي تنفيذ جبري في غير تلك الحالات، فإننا نكون أمام حالة من الأحوال التعدي، حتى ولو تم التنفيذ تطبيقا لقرار مشروع.

---

1 – لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ج *1*، ص.*61*.

2 – محسن خليل، مرجع سابق، ص.*245*.

3– ففي قرار لمجلس الدولة الجزائري جاء فيه" حيث أنه و إذا كان من المقدور الأمر استعجاليا بوقف تنفيذ قرار إداري، فإن أركان التعدي يجب أن تكون مجتمعة، و أنه و في قضية الحال فإن المقرر المطعون فيه يتعلق بتطبيق القانون *90-29* المؤرخ في*1990/12/01* المتعلق بالتهيئة والتعمير و بتطبيق المرسوم *91-176* المؤرخ في *1996/05/28*. و عليه فإن قرار الإدارة غير مجرد من أي أساس قانوني و أن التمسك بعدم القانونية أو بعدم الشرعية لا يكون إلا أمام القاضي المختص"

– أشار إلى ذلك : لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ج *2*، ص.*86-87*.

الشرط الثالث: يجب أن نكون أمام إجراء مادي.

إن مجال نظرية أعمال التعدي، يكمن في حالة قيام الإدارة بإجراءات التنفيذ، أو على الأقل محاولتها للقيام فعلا بهذا التنفيذ. فأعمال التعدي إنما ترد فقط على الأعمال المادية دون غيرها.

وعلى ذلك، فإن قيام الإدارة بإصدار قرار معين، لا يعتبر من حالات التعدي. ذلك أن قرارات الإدارة لا تعبير بذاتها من أعمال التعدي، وحتى تلك القرارات المنعدمة *(actes inexistants)* ، التي تبلغ فيها عدم المشروعية درجة جسيمة صارخة، بحيث تفقدها طبيعتها الإدارية. إذ يتعين أن تنتقل الإدارة من مرحلة إصدار القرار، إلى مرحلة القيام بتنفيذه فعلا، أو على الأقل محاولة التنفيذ، حتى يمكن أن نكون أمام حالة من حالات التعدي[1].

ج– طبيعة الأعمال الإدارية التي تشكل فعل التعدي.

يمكن التمييز بين نوعين من التعدي، فهناك التعدي الناشئ عن القرار الإداري، وهناك التعدي الناشئ عن تنفيذ القرار الإداري.

النوع الأول: التعدي الناشئ عن القرار الإداري.

إن قاضي الأمور الإدارية المستعجلة، عندما يفصل في طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري، عليه التأكد من جدية الحجج المقدمة في الدعوى الأصلية. أي إلقاء نظرة أولية ظاهرية على مدى مشروعية القرار الإداري المطالب بوقف تنفيذه، بشرط أن لا يمس بموضوع الدعوى، و الذي هو من اختصاص قاضي الإلغاء. و على العموم، فإن قاضي الأمور الإدارية المستعجلة، عليه أن يتمحص أسباب إصدار القرار الإداري، ومدى توفر الأركان الأساسية و الجوهرية للقرار الإداري، و التأكد من أن الإدارة في إصدارها للقرار، قد استندت إلى نص قانوني معين، و أن هذا العمل القانوني يدخل في صلاحياتها و اختصاصها. فإذا تبين لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة من ظاهر الملف، أن الإدارة عند إصدارها للقرار، استندت إلى نص قانوني معين، أو أن هذا العمل يدخل في الصلاحيات المخولة لها قانونا، ففي هذه الحالة تنتفي صفة التعدي عن القرار، و بالتالي لا يجوز لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة أن يأمر بوقف تنفيذه.

---

1 – محسن خليل، المرجع السابق، ص.244.

وقد كان الاجتهاد القضائي يعتمد على معيار مدى ارتباط العمل الإداري بنص قانوني معين. فإذا تبين للقاضي الاستعجالي، وأن عمل الإدارة لا يرتبط بأي نص قانوني، فإنه يقضي بتوفر حالة التعدي، و بالتالي الأمر بوقف التنفيذ للقرار الإداري، ومن أمثلة ذلك، قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ *1972/12/29* بين المؤسسة الخطوط الجوية الفرنسية من جهة، ووزير الداخلية ومن معه من جهة أخرى. فقد بحث القاضي عن علاقة الواقعة الإدارية بالمرسوم الصادر في *1963/10/01* الذي استندت عليه الإدارة، فلم يجد أي ارتباط بينهما، فقضي بأن عمل الإدارة هذا يشكل تعديا. ومن الحيثيات المعتمد عليها ما يلي"...حيث أن العقار المعني، لا يمكن أن يعتبر على أنه مستثمرة فلاحيه، ومن ثم فإن المدعية على حق حينما تؤكد بأن العملية الإدارية لا ترتبط بأحكام المرسوم المؤرخ في *1963/10/01*، وهي بالتالي تشكل فعلا من أفعال التعدي"[1]. و في قرار آخر لمجلس الدولة[2]، رفض طلب الوقف لعدم توفر حالة التعدي، ما دامت الإدارة قد استندت إلى القانون في إصدارها للقرار (مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار بتاريخ *1999/07/19*، قضية ق.م.ط ضد بلدية بريكة ومن معها).

بيد أن الاجتهاد القضائي يأخذ أحيانا بالمعيار الثاني، وهو البحث فيما إذا كان العمل الإداري المطعون فيه يرتبط حقيقة بصلاحية من الصلاحيات المخولة للإدارة. ومن أمثلة ذلك أنه قضى وأن" أشغال ردم ساقية تقع في ملكية خاصة لا ترتبط بتنفيذ شغل من الأشغال العامة، ولا بصيانة منشأة من المنشآت العمومية، و بالتالي فهي تشكل تعديا"[3].

النوع الثاني: التعدي الناشئ عن التنفيذ الجبري للقرار الإداري.

لا يشكل القرار الإداري تعدياً سواء من الناحية الموضوعية، أو من الناحية الشكلية. إلا أن تنفيذه هو الذي يترتب عليه فعل التعدي، كما هو في حالة التنفيذ الجبري للقرار الإداري. و إذا كانت كافة القرارات الإدارية، تتميز بميزة النفاذ المباشر *(L'exécution d'office)*، فإن هذه الميزة، لا تكفي لجعلها قابلة للتنفيذ جبراً. فميزة النفاذ المباشر للقرار الإداري، تختلف عن ميزة التنفيذ الجبري لهذا القرار *(L'exécution force)* فالجهة الإدارية، وإن كان بإمكانها إصدار قرارات إدارية قابلة للتنفيذ مباشرة، فإنها لا تستطيع التنفيذ جبرا، إلا إذا توافرت شروط ذلك[4].

---

1 – مأخوذ عن: بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.*171*.

2 – أشار إلى ذلك : لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ج *2*، ص.*85*. و ما يليها.

3 – بشير بلعيد، نفس المرجع، ص.*171*.

4 – تتمثل الحالات التي يجوز فيها للإدارة اللجوء إلى التنفيذ الجبري في:

وإن فعلت ذلك، فإن تصرفها هذا، يعتبر فعلا من أفعال التعدي، و يجوز لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة، أن يأمر بوقفه.

د- اختصاص و صلاحيات القاضي في حالة التعدي.

إن المستقر عليه في فرنسا، هو أن المنازعات الإدارية المتعلقة بالتعويض عن التعدي هي من اختصاص القضاء العادي. فالظروف التاريخية لنشأة القضاء الإداري، و علاقته الوثيقة بالإدارة، جعل الكثير يشك في مقدرته على حماية الحقوق الأساسية للفرد في المجتمعات الليبرالية. فلقد اعتبر القضاء العادي هو حامي الحقوق و الحريات، باعتباره بعيدا عن ضغوطات الإدارة. و لهذا صدرت النصوص القانونية التي تحيل على القضاء العادي الاختصاص بنظر التعدي. فنجد المادة *136/3* من ق.إ.ج في فرنسا التي تنص على أنه: «..في جميع حالات المساس بالحريات الفردية فإن النزاع يكون من اختصاص القضاء العادي » وكذلك المادة *66* من دستور *1958* التي تنص على أن « محاكم القضاء العادي هي حامية الحريات الفردية[1]».

أما في الجزائر[2] فإن المادة السابعة من ق.إ.م، جعلت الاختصاص للقضاء الإداري في جميع المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، بما في ذلك المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية التي تشكل تعدياً. وقاضي الأمور الإدارية المستعجلة بموجب المادة *171* مكرر*3* من نفس

- حالة وجود نص قانوني يجيز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ الجبري لقرارها. مثال ذلك نص المادة (*30*) من القانون *91/11* و المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وكذلك المادة (*31*) من القانون الفرنسي الصادر في *1877/07/03*، و التعلق بنزع الملكية و الاستيلاء.

- أن تكون هناك حالة طارئة وملحة تستدعي السرعة في التنفيذ، كأن تكون المصلحة العامة تتطلب تنفيذ بصور سريعة، ولو مع استعمال القوة.

- حالة الظروف الاستثنائية،« *Circonstances exceptionnelles* » مثل حالة الحصار« *Etat de siège* »، و حالة الطوارئ « *Etat d'urgence* » و حالة الحرب« *Etat de guerre* ». فخلال هذه الظروف الاستثنائية، تتسع صلاحيات الإدارة، خاصة في مجال الضبط الإداري، حيث يجوز لها إصدار قرارات تتعلق بالمنع من الإقامة أو السير في بعض المناطق، أو منع الاجتماعات وتوقيع الحجز الإداري، كما أن الظروف الاستثنائية السابقة تزيل طابع التعدي على تصرفات الإدارة،التي يحق لها أن تتخذ قرارات إدارية أو أعمالا مادية، دون أن يشكل تصرفها هذا فعلا من أفعال التعدي.

[1] – مأخوذ عن : بشير بلعيد، مرجع سابق، ص.*175*.

[2] – كانت الانتهاكات الموجهة للحرية و للملكية الخاصة، قبل صدور قانون الإجراءات المدنية، تدخل ضمن اختصاص القضاء العدلي، إذا كانت تشكل تعدياً أو تجاوزاً عليها.و قد تم اعتماد هذا الحل إذن، من قبل المجلس الأعلى(*25* مارس *1966*، بن كوشة، حولية العدالة،*1966* – *1967*، ص.*271*: فلقد أقام المدعي دعوى أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، بغية استعادة ملك اعتبر شاغراً عن خطأ. و قد رفض المجلس الأعلى قبول هذه الدعوى، لأن إعلان الشغور يشكل تعدياً و يدخل ضمن اختصاص المحاكم العادية.

غير أن صدور ق.ا.م ، و على وجه الدقة، المادة السابعة منه ، أدخل تغييراً هاماً، عن طريق منح الاختصاص إلى الغرف الإدارية للمجالس القضائية، باعتبار أن كل تجاوز أو تعد، ينجم بحكم الضرورة عن تدخل شخص عام.

- لمزيد من المعلومات أنظر : أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط *6*، د.م.ج.، الجزائر، *2005*، ص.*102*.

القانون، لا يجوز له أن يأمر بوقف تنفيذ أي قرار إداري، إلا في حالة التعدي، أو الاستيلاء، أو الغلق الإداري. ففي هذه الحالة، يجوز له توجيه أوامر للإدارة، مهما كان نوع هذه الأوامر، مثلا التوقف عن الأشغال، أو وقف التنفيذ وغيرها، لأن تصرف الإدارة في حالة التعدي، يفقد صفقته الإدارية، وليس له أي أساس قانوني. وبالتالي يصبح بمثابة تصرف صادر عن الأفراد العاديين ويجوز الأمر بوقفه، أو إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه.

2- **الاستيلاء**. *(L'emprise)*

يعرف الاستيلاء لغة بأنه" نزع عقار يوجد في حيازة شخص من طرف الإدارة"[1]. أما القضاء، و خاصة الفرنسي منه، فيعرف الاستيلاء بأنه" كل مساس (شغل أو تجريد) مؤقت، أو دائم، كلي، أو جزئي، من طرف الإدارة لملكية عقارية لأحد الخواص، سواء كان العقار مبنياً أو غير مبني، وهذا الاستيلاء ينسب لأحد الأشخاص العامة أو مقاول أشغال عمومية"[2]. أما في المجال الفقهي فيعرف الأستاذ *"A.DE LAUBADERE"* الاستيلاء بأنه "مساس الإدارة بملكية خاصة عقارية في شكل حيازة، مؤقتة أو دائمة"[3].

ومن هذه التعريفات، يمكن القول أن الاستيلاء لا يكون إلا على العقارات *(Les immeubles)* دون المنقولات. كما أن القائم بالاستيلاء، هي الإدارة دائما و ليس الخواص. و هذا الاستيلاء يكون في شكل حيازة للعقار أو شغله من طرف شخص من أشخاص القانون العام. و بذلك فهو يختلف عن الأضرار البسيطة التي تلحق العقارات من جراء نشاطات الإدارة العامة. كما يختلف عن الاعتداءات التي يقوم بها الخواص.

أما الجهة القضائية المختصة بنظر منازعات الاستيلاء في فرنسا، فإنها تتمثل في القضاء العادي. على أن هذا الأخير، إن كان له الحق في النظر في طلبات التعويض عن الاستيلاء، فإنه لا يختص بالنظر في مدى مشروعية قرار الاستيلاء[4].

أما في القانون الجزائري، فإن الاختصاص بنظر الدعوى التي موضوعها الاستيلاء، قد حسم بموجب المادة السابعة من ق.إ.م، التي جعلت المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها من اختصاص القضاء الإداري.

1- بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.177.

2- *René CHAPUS, Droit administratif général, op.cit.p.761.*

3 - أشار إلى ذلك: بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.177.

4- *René CHAPUS, Droit administratif général, op.cit.p.761.*

إن اختصاص القاضي الاستعجالي الإداري الجزائري بنظر حالات الاستيلاء، ثابت بموجب المادة 171 مكرر من ق.إ.م و التي جاء فيها" في جميع حالات الاستعجال يجوز لرئيس المجلس القضائي أو للقاضي الذي ينتدبه...الأمر بصفقة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة، و ذلك باستثناء ما تعلق منها بأوجه النزاع التي تمس النظام العام أو الأمن العام و دون المساس بأصل الحق و بغير اعتراض تنفيذ أية قرارات إدارية بخلاف حالتي التعدي و الاستيلاء و الغلق الإداري".

فقاضي الأمور المستعجلة، عليه أن يتأكد من توافر حالة الاستيلاء، حتى يكون له الاختصاص بنظر طلب وقف التنفيذ، و الأمر به إذا ما توافرت شروطه. فإذا تبين أن إجراء الاستيلاء مشروع، و يندرج في إطار نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة، مع احترام كل الشروط القانونية، فليس للقاضي أن يقضي بوقف التنفيذ[1]. و في الاجتهاد القضائي الجزائري هناك ما يؤكد هذا الطرح. فلقد جاء في إحدى القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ما يلي " الأصل قانونا هو تحريم اعتداء الإدارة على الملكية الخاصة، إلا أنه يجوز لها بموجب القانون و طبقا لإجراءات و شروط معينة، أن تلجأ إلى الاستيلاء على الملكية أو نزعها جبرا على صاحبها للمنفعة العامة"[2].

هذا و تجدر الإشارة إلى أن ما يميز الاستيلاء عن التعدي، يتمثل في أن الأول يخص العقارات فقط دون المنقولات، بينما الثاني يخص المنقولات و العقارات على السواء و كذا الحريات العامة. و إذا اجتمع الاستيلاء و التعدي في نفس القضية، فإن قواعد التعدي هي التي تطبق.

و يبدو دور القاضي الإداري في حالة الاستيلاء يسيراً في ملاحظة قيامه من عدمه، ما دام يتعلق فقط بالعقارات. و هذا على عكس حالة التعدي الذي يحتاج فيها القاضي إلى شيء من البحث و التمحيص في ظروف صدور القرار الإداري. كما أن القاضي الاستعجالي يتمتع بصلاحيات واسعة، و يستطيع توجيه أوامر للإدارة بينما في حالة الاستيلاء لا يمكنه ذلك[3].

3- الغلق الإداري *(La fermeture administrative)*

---

1 – بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.178.

2– المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، ملف رقم 41543، بتاريخ 1985/05/18، قضية (س.م و من معه ضد بلدية إ)، م.ق.، العدد1، 1990، ص. 262.

3 – بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.179.

لقد أدخل المشرع الجزائري الطعن في إجراء الغلق الإداري ضمن اختصاصات القاضي الإداري الاستعجالي، بعدما كان يقتصر ذلك على حالتي التعدي و الاستيلاء. وكان ذلك بموجب القانون رقم *01-05* المؤرخ في *22* مايو *2001*، و الذي عدل ق.إ.م.[1]

إن قرارات الغلق الإداري التي يمكن أن تكون محلا للطعن فيها، تم النص عليها من خلال الأمر رقم *75/41* المؤرخ في *17* يونيو*1975*[2] و الذي ينص على أنه" يمكن أن يأمر بغلق محلات بيع المشروبات و المطاعم، بمقتضى قرار يصدره الوالي، لفترة لا تتعدى ستة أشهر، سواء كان ذلك بسبب ارتكاب مخالفة القوانين و التنظيمات المتعلقة بهذه المؤسسات أو من أجل حماية النظام و الصحة أو الأخلاق العامة.[3]"

كما أن المادة *11* من نفس الأمر تنص على" أنه يمكن لوزير الداخلية في نفس الحالة، أن يأمر بغلق هذه المؤسسات لفترة تتراوح من *06* أشهر إلى *1* سنة".

و ما يمكن ملاحظته، أن المشرع قيد سلطة مصدر قرار الغلق، من حيث السبب، و المدة. فالوالي مثلا مقيد بمدة محددة، و التي لا يمكن أن يتجاوزها في قرار الغلق، و هي ستة أشهر. أما وزير الداخلية فالمدة تتراوح بين ستة أشهر، و سنة واحدة. على أن هذا الأمر أعطى للقضاء وحده، سلطة إصدار قرار الغلق لمدة تتجاوز السنة الواحدة. و أي تجاوز لما نص عليه القانون من خلال المادتين السابقتين *10*و *11* من هذا الأمر، تعرضان القرار للطعن بدعوى تجاوز السلطة، و بالتالي إبطاله. و من تطبيقات ذلك « قرار الغرفة الإدارية الجهوية لوهران بتاريخ *2004/12/24* رقم *2004/962*، في قضية س. ب ضد والي غليزان [4] »، و كذلك « قراري مجلس الدولة،

---

[1] – حيث أصبحت المادة *171* مكرر */3* من القانون *01-05* المؤرخ في *22* مايو *2001* كما يلي:

" في جميع حالات الاستعجال، يجوز لرئيس المجلس القضائي أو للقاضي الذي ينتدبه، بناء على عريضة تكون مقبولة في حالة عدم وجود قرار إداري سابق...الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة و ذلك باستثناء ما تعلق منها بأوجه النزاع التي تمس النظام العام ، أو الأمن العام ، و دون المساس بأصل الحق و بغير اعتراض تنفيذ أية قرارات إدارية بخلاف حالات التعدي و الاستيلاء و الغلق الإداري"

[2] – هذا و تجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى هذا الأمر، فهناك نصوص خاصة، نظمت الغلق الإداري. فقانون الضرائب المباشرة يتعرض إلى الغلق الإداري في نص المادة *392*منه. وكذلك قانون المنافسة الصادر بموجب الأمر *95-06* بتاريخ *1995 /01/25*، حيث تنص المادة *75* منه على" إن الوزير المكلف بالتجارة، يمكنه أن يقضي بإجراءات الغلق الإداري للمحلات التجارية، لمدة *30* يوما، في حالة ارتكاب مخالفة لنصوص المواد *56-58-60-63-64-67* من نفس الأمر.

[3] – المادة *10* من الأمر*75-41* المؤرخ في *1975/06/17*و المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، ج. ر، رقم *55* لسنة *1975*.

[4] –" حيث أنه بتاريخ *2004/09/29* ، تقدم المدعي س ب بدعوى أمام المجلس القضائي لوهران يطعن بمقتضاها في قرار والي ولاية غليزان الصادر بتاريخ *2004/06/14* تحت رقم *04/366*، و الذي أمر فيه بالغلق الإداري لمحل بيع المشروبات ، بسبب انعدام عقد الإيجار و هذا إلى حين تسوية الوضعية الايجارية للبائع. إن قرار الوالي جاء مخالفا لمضمون الأمر *75/41* و الذي يقيد الوالي من حيث المدة التي يمكن أن يأمر بها لغلق المحل و هي أن لا تتجاوز ستة أشهر *06* أشهر. و لهذا السبب فإن الغرفة الجهوية لمجلس قضاء وهران بقضائها إبطال قرار الوالي المتخذ في

الصادر عن الغرفة الرابعة[1] بتاريخ *1999/07/26*»، و عن الغرفة الأولى [2] بتاريخ *2002/09/23* .

هذا و تجدر الإشارة إلى أنه إذا كان المرسوم رقم *34/ 76* المؤرخ في *1976/02/20* قد حدد صلاحيات الوالي، فيما يخص المخالفات التي قد تحصل في التنظيم المتعلق بالعمارات الخطرة، و غير الصحية، أو المزعجة، و خوله الحق في اتخاذ بعض الإجراءات لإزالة أثر تلك المخالفات على الحياة الاجتماعية، فإنه لم ينص صراحة على استطاعته في إصدار قرار بالغلق النهائي لمحل تجاري حين معاينة مخالفة تمس بالصحة العمومية تكون قد حصلت به. لذلك يرى القضاء الجزائري، أنه يستوجب على الوالي قبل إصدار قرار الغلق، توجيه إنذار مسبق للمخالف، و دعوته إلى الإجراءات التي يمكنها إزالة الخطر. فلقد جاء في قرار للمجلس الأعلى سابقا (مجلس الدولة حالياً) "...إن القرار الولائي بغلق المحل التجاري نهائياً، و الذي لم يسبقه إعذرا المخالف يكون قد اتخذ بصورة غير شرعية و بالتالي فإنه خال من الأساس القانوني مما يتعين معه النطق بإبطاله" [3].

المطلب الثاني: القرار القضائي الصادر في طلب وقف التنفيذ و الطعن فيه.

إن القرار الصادر فصلا في طلب وقف التنفيذ، هو حكم له خصائص تميزه عن القرارات الفاصلة في الموضوع. كما أنه يقبل الطعن فيه بطرق القضائية.

فما هي خصائص القرار الصادر في طلب الإلغاء، و هل يمكن الطعن فيه بكل طرق الطعن القانونية؟ و كيف يتم ذلك؟

هذا الاتجاه لم تقم سوى بتطبيق صحيح القانون". مأخوذ عن : فؤاد حجاري، القاضي الإداري و الحقائق القانونية، دار الغرب للنشر و التوزيع، وهران، دون سنة نشر، ص.*72-73*.

[1] - أنظر كذلك: « قرار مجلس الدولة الصادر عن الغرفة الرابعة بتاريخ *1999/07/26* . قضية م.د ضد والي ولاية قالمة و من معه.

[2] – مجلس الدولة (الغرفة الأولى)، ملف رقم 006195، بتاريخ 2002/09/23، قضية والي ولاية الجزائر ضد ب.ف مصطفى، م.م.د.، العدد الثالث، 2003، ص.96.

[3] – المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) ، ملف رقم *42140*، قرار بتاريخ *1985/12/07*، قضية(أ.ق) ضد(وزير الداخلية و من معه) ، م.ق.، العدد الثاني، *1989*، ص.*212*.

سنحاول الإجابة على هذه الإشكالات في فرعين. نتعرض في الفرع الأول إلى القرار الصادر في طلب وقف التنفيذ.أما الفرع الثاني فنترض فيه إلى الطعن في القرار الصادر بوقف التنفيذ.

الفرع الأول: القرار الصادر في طلب وقف التنفيذ.

إن القرار الفاصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، هو حكم وقتي. و يمتد هذا التأقيت إلى غاية الفصل في دعوى الموضوع. كما أنه حكم قطعي يحوز حجية الشيء المقضي فيه فيما فصل فيه. كما أن القرار الفاصل في الطلب ينفذ بإجراءات الاستعجال، و له حجية خاصة.

أولا: طبيعة القرار القضائي الصادر بوقف التنفيذ.

عندما يقوم القضاء الإداري بالفصل في الطلب المقدم بوقف التنفيذ القرار الإداري، فإنه يصدر حكما قضائيا في نزاع حقيقي، وفي مسألة من المسائل المستعجلة ذات الصلة الوثيقة بطلب الإلغاء. كما أن القرار الصادر في طلب وقف التنفيذ، يعد من القرارات التمهيدية المؤقتة، التي لا تقيد المحكمة عند نظرها في دعوى الإلغاء[1].

ولكن هذه الصفة لا تحول- من جهة أخرى- دون اعتبار الحكم الصادر بوقف التنفيذ، حكماً قطعياً فيما فصل فيه.

وبناء على ذلك، سنعالج هذه الخصائص التي يتميز بها الحكم بوقف التنفيذ، في النقاط التالية.

1- الحكم بوقف التنفيذ حكم مؤقت.

إن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم مؤقت، مثل جميع الأحكام الصادرة في الأمور المستعجلة التي تسبق الفصل في موضوع الدعوى. والقاعدة العامة المعروفة في هذا المجال، أن الحكم المؤقت، لا يقيد قاضي الموضوع عندما يفصل في دعوى الإلغاء ذاتها.

ويترتب على ذلك أن صدور الحكم بوقف التنفيذ، لا يعني أن الحكم في الدعوى سيكون حتما بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه. فقد تقضي المحكمة بعد البحث العميق في موضوع الدعوى، برفض دعوى الإلغاء. و العكس صحيح، فرفض طلب وقف التنفيذ، لا يعني أن المحكمة

---

[1] – علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ط 1، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2004، ص.527.

الفاصلة في دعوى الإلغاء، ستتأثر بقرار قاضي الوقف، و تعمد إلى الحكم برفض دعوى الإلغاء. فقد تقضي بإلغاء القرار الإداري عند نظرها للدعوى الموضوعية.

وهكذا، فإن الحكم في طلب وقف التنفيذ – سواء صدر بالموافقة في الوقف أو رفضه- قد يتفق مع مضمون الحكم في الدعوى، وقد يختلف معه.

و ترجع إمكانية الاختلاف بين الحكمين (الحكم الصادر في طلب الوقف و الحكم الصادر في دعوى البطلان)، إلى أن المحكمة وهي تفصل في طلب وقف التنفيذ، فإنها تبت في أمر مستعجل. فتبحث في مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية، للحكم بوقف تنفيذ القرار. و إلى أي حد يتوافر الاستعجال، وجدية الأسباب التي ترجح احتمال عدم مشروعية القرار، حتى تقضي بوقف تنفيذه.

ولكن عند تصديها لموضوع الدعوى، وهو طلب إلغاء القرار الإداري، فإنها تتعمق في البحث، وتفحص الدعوى من جميع جوانبها، وتتحرى عن مدى مشروعية القرار، حتى تصدر حكمها الموضوعي الذي قد يختلف بطبيعة الحال عن الحكم المؤقت[1].

ولقد أكد قضاء مجلس الدولة في مصر، هذه الخاصية المميزة للحكم الصادر بوقف التنفيذ في أكثر من قرار له. فقد قضت م.إ.ع.م في قرار لها[2] على « أن حكم وقف التنفيذ و إن كان " مؤقتا" بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء، إلا أنه حكم قطعي، وله مقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه، طالما لم تتغير الظروف.. وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالا، شأنه في ذلك شأن أي حكم انتهائي».

إن النتيجة المترتبة على الطبيعة المؤقتة للحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، هو أن هذا الحكم يزول، و لا تصبح له أية قيمة قانونية، بمجرد صدور حكم في الدعوى الموضوعية. فالحكم الصادر بوقف التنفيذ، ينتهي، و يستنفد أغراضه بصدور حكم يحسم موضوع الدعوى[3].

و تأقيت آثار وقف تنفيذ القرار الإداري، مداه الزمني، الفترة الفاصلة بين الحكم الصادر بشأن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، و بين الحكم الصادر في طلب الإلغاء. بمعنى أن القرار

---

1 – عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*226*.

2 –" م.إ.ع.م، طعنين رقم *358*، *357* لسنة *21* ق، جلسة*05/04/1983*م."؛ أشار إلى ذلك: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*149-150*.

3 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*147-148*.

الصادر في طلب الوقف، يستمر، و يدوم ما دامت القضية باقية أمام محكمة الموضوع، ثم يفصل بها بحكم موضوعي[1].

2- الحكم بوقف التنفيذ حكم قطعي.

إن القطعية بمعناها الاصطلاحي في هذا الخصوص، هي الحسم الملزم لمسألة معينة. و بعبارة أخرى، الحسم القضائي لمسألة من المسائل، حسماً للنزاع حولها بين الخصوم، لا رجوع فيه و لا عدول عنه، من جانب المحكمة التي أصدرت العمل القطعي، و من جانب الخصوم إلا في الحدود التي يقررها المشرع.

إن الحكم القطعي الفاصل في مسألة معينة، لا يمكن للمحكمة العدول عنه، ما دام أن القاضي يكون قد استفرغ جهده في بحث المسألة التي فصل فيها، و توصل إلى ما توصل إليه من نتائج، بعدما قدم الخصوم كل ما لديهم من دفوعات. وعليه يكون من اللاعدل أن نعصف بكل هذا الجهد و الوقت، و نكرر الفصل في القضية من جديد[2].

وقد أكدت م.إ.ع.م ما ذهبت إليه في حكم حديث لها، إذ قضت بأن "..من المسلم به أن الحكم الصادر بشأن وقف التنفيذ، يعتبر حكما قطعيا، له مقومات الأحكام وخصائصها، وأنه يحوز حجية الشيء المقضي فيه بالنسبة إلى ما فصلت فيه المحكمة في خصوصية اختصاص المحكمة قبول الدعوى، ويعتبر قضاؤها في ذلك نهائيا يقيدها عند نظر الطعن بالإلغاء.[3]

و من هنا فإن الحكم الفاصل في طلب وقف تنفيذ قرار إداري، يعد من الأحكام القطعية. بمعنى أنه قطعي فيما فصل فيه، سواء بالاستجابة إلى طلب وقف التنفيذ، أو رفضه. كما أنه يتمتع بمقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه ما لم تتغير الظروف.

ويترتب على كون الحكم الصادر بوقف التنفيذ حكما قطعياً، أنه يجوز الطعن فيه بشكل مستقل بكافة طرق الطعن المقررة ضد الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى، شأنه في ذلك شأن أي حكم انتهائي. و لا محل للقول بلزوم انتظار صدور الحكم في دعوى الإلغاء، إذ هذا

---

1 – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.710.

2– خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري و قضاء التنفيذ و إشكالاته و الصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، ط 1، دون دار و بلد الطبع، 1992 – 1993، ص.306.

3 – أشار إلى ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.233.

لزوم بما لا يلزم، فضلا عن مجافاته لطابع الأشياء في أمر، المفروض فيه أنه مستعجل بطبيعته تتعرض فيه مصالح ذوي الشأن للخطر، و يخشى عليه من فوات الوقت[1].

و يندرج هذا الحكم القطعي ضمن الأحكام الوقتية التي تصدر قبل الفصل في الموضوع، بحيث لا يقيد المحكمة عند نظر الموضوع. فإذا زالت العلة، و الأسباب التي بني عليها هذا الحكم الوقتي، كان للمحكمة أن تطرحه جانباً، فيصبح في حكم العدم.[2]

ثانيا: تنفيذ حكم وقف التنفيذ.

إن القرار الصادر في طلب وقف التنفيذ، شأنه شأن الأحكام القضائية الإدارية، يكون قابلا للتنفيذ منذ تبليغه لصحاب الشأن(الإدارة). لذلك سنبحث هنا كيفية التنفيذ، و كذلك تأثير هذا القرار الذي يصدر في طلب الوقف، على القرار الذي سيصدر في الدعوى الأصلية (دعوى تجاوز السلطة).

1- كيفية تنفيذ الحكم.

إن القرار الفاصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، يصدر في الشكل الاعتيادي المعهود للقرارات القضائية، و تذيل الصورة التنفيذية منها بالصيغة التنفيذية. إلا أن سريان الوقف، أي تنفيذ الحكم الذي جاء به القرار القضائي، لا يبدأ إلا من تاريخ تبليغه لذوي الشأن، و هذا ما لم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك، أو ينص القرار على تنفيذ الحكم الذي جاء به، دون إعلان بموجب مسودته الأصلية[3].

ففي فرنسا يبدأ سريان الحكم القاضي بالوقف الذي اشتمل عليه القرار القضائي، من تاريخ تسلم الجهة الإدارية مصدرة القرار محل الوقف إعلان الحكم. إن هذه المسألة نصت عليها الفقرة الأخيرة *22* من لائحة الإدارة العامة الصادرة في *28* سبتمبر *1953* بقولها" يعلن الحكم الآمر بوقف تنفيذ قرار إداري إلى أصحاب الشأن- بما فيهم مصدر القرار- خلال أربع و عشرين ساعة، و توقف آثار هذا القرار ابتداء من اليوم الذي يتسلم فيه مصدره هذا الإعلان"[4].

---

[1] - محمد علي راتب، محمد نصر الدين كمال، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، ج *1*، ط *7*، عالم الكتاب، القاهرة، *1985*، ص.*228*.

[2] - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص.*151*.

[3] - من ذلك ما جاء في إحدى قرارات مجلس الدولة: "...نظرا لحالة الاستعجال القصوى ينفذ هذا الأمر فورا على المسودة و قبل تسجيله. "، أنظر: مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم *009889* بتاريخ *2002/04/30*، سابق الإشارة إليه.

[4] - أشار إلى ذلك : عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*236*.

و كانت أحكام م.د.ف تُعلَنُ بالطريق الإداري بواسطة سكرتير القسم القضائي حتى سنة *1962*. و لكن المرسوم الصادر في *30* سبتمبر *1963* جعل إعلان الأحكام يتم بموجب خطاب موصى عليه بعلم الوصول للأشخاص الممثلين أو المختصمين في الدعوى، و للوزراء المختصين[1] .

وبعد اتخاذ الإجراءات سالفة الذكر، يوقف القرار الإداري بموجب الحكم الصادر بوقفه، و ذلك إلى غاية الفصل في طلب الإلغاء. و نتيجة لذلك، فإن قيام الإدارة بالتنفيذ الجبري للقرار المحكوم بوقف تنفيذه يمثل اعتداء ماديا.

على أن الوضع في القانون المصري، الخاص بإجراءات التنفيذ، لا يختلف في جوهره عن الوضع الذي رأيناه في القانون الفرنسي. إن هذه الإجراءات تبدأ بالحصول على الصورة التنفيذية للحكم مذيلة بالصيغة التنفيذية. و هذا الحكم ينفذ بعد إعلانه دون انتظار انتهاء مواعيد الطعن، أو الحكم الصادر في هذا الطعن[2].

و يترتب على تنفيذ الحكم، وقف القرار على الفور بحيث يعود الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار، و يظل القرار موقوفا إلى غاية الفصل في الخصومة الأصلية المتعلقة بطلب الإلغاء. وفي هذا تقول دائرة وقف التنفيذ بمجلس الدولة المصري "أن أثر الحكم بوقف التنفيذ– و كان متعلقا بقرار صادر بالإبعاد– أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه، و يُرَدُّ ما كان إلى ما كان حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب الإلغاء موضوعاً."[3]

ويتم إبلاغ الحكم الصادر بوقف التنفيذ إلى الخصوم و على الجهة الإدارية المصدرة للقرار أن توقف تنفيذه عند إبلاغها الحكم.

2– حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.

يتمتع الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بحجية ذات طبيعة خاصة، بحيث ينحصر نطاقها في موضوع الحكم، و فيما فصل فيه من مسائل فرعية، و دون أن تقيد تلك الحجية محكمة الموضوع حال فصلها في دعوى إلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ. و هذا عكس الأحكام الصادرة فصلا في طلبات الإلغاء، و التي تتمتع بحجية مطلقة.

---

1 – أشار إلى ذلك : عبد الغني بسيوني عبد **الله**، نفس المرجع، ص.*237*.

2 – مأخوذ عن : عبد الغني بسيوني عبد **الله**، نفس المرجع، ص.*237*.

3 – الحكم الصادر في *15* آوت سنة *1951* في القضية رقم *1380* لسنة *5* ق، مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السادسة، ص.*1325*."؛ مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*238*.

و مردُ هذا التغاير، يرجع إلى أن أحكام الوقف، ذات طبيعة مرحلية، و تحفظية، بينما أحكام الإلغاء، حاسمة للنزاع حول أصل الحق[1].

إن بحث مسألة حجية الأحكام الصادرة في طلبات الوقف، يجعلنا نتطرق إلى عدة نقاط و هو ما سيتم تبيانه فيما يأتي.

أ- حجية الحكم في طلب وقف التنفيذ من حيث موضوعه.

إن مقتضى ذلك، أن تتقيد المحكمة مصدرة القرار بما جاء به الحكم الفاصل في طلب الوقف. و من ثمة، فإنه لا يجوز لها العدول عنه، و لا يمكن لها أن تقبل إثارة النزاع من جديد أمامها بخصوص نفس المسألة المفصول فيها سلفا، طالما أن الظروف و الملابسة التي حاطت بحكمها الأول، باقية على نفس الوجه، و لم يثبت تغيرها.

إن الأمر هذا معناه، أنه لا يجوز تجديد طلب وقف التنفيذ بعد أن يقضى برفضه، إلا إذا ظهر وجه جديد، فارضا ظروفا جديدة مغايرة لتلك التي صدر حكم الرفض في كنفها. وهنا يكون بوسع القاضي نظر طلب الوقف في ظل الظروف الجديدة، و التي في ضوئها يقضي بقبول، أو رفض طلب وقف التنفيذ على حسب الأحوال[2].

ب- حجية الحكم في طلب وقف التنفيذ فيما فصل فيه من مسائل فرعية.

إن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، يحوز حجية فيما فصل فيه من مسائل فرعية، سابقة على الفصل في موضوع الطلب. كفصله في الدفع بعدم اختصاص القضاء الإداري أصلا بنظر الدعوى بحسب موضوعها، أو بعدم قبولها لرفعها بعد فوات الميعاد. فقضاء الجهة القضائية الإدارية في مثل تلك المسائل ليس قطعيا فحسب ، بل هو نهائي، و ليس مؤقتا. و من ثم تتقيد به الجهة القضائية عند نظر طلب الإلغاء. و مؤدى ذلك، أنه لا يجوز للمحكمة إذا ما فصلت في دفع من هذا القبيل في حكم وقف التنفيذ، أن تعود عند نظر طلب الإلغاء، فتفصل فيه من جديد، لأن حكمها الأول، قضاء نهائي حاز حجية الأحكام، و قوة الشيء المحكوم فيه. وعليه فإذا ما خالفت المحكمة ما قضت فيه في طلب وقف التنفيذ، و هي تفصل في الدعوى الأصلية، فإن حكمها يعد معيباً لمخالفته حكم سابق حاز حجية الشيء المقضي به[3].

1 – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.715.

2 – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.151-152.

3 – محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 376.

و في القضاء المصري، استقر قضاء م.إ.ع.م [1]في هذا الشأن على أن محكمة القضاء الإداري يتعين عليها قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ، أن تفصل أولاً في جميع الدعاوى الشكلية و المسائل الفرعية المؤثرة في الدعوى، سواء تلك التي يعرضها الخصوم، أو التي تكون من النظام العام. فللمحكمة أن تتصدى لها من تلقاء نفسها، و لو لم يطلب ذلك الخصوم. كالمسائل المتعلقة بعدم الولاية لمحاكم مجلس الدولة، أو بعدم جواز نظر الدعوى، أو بعدم قبولها، أو بعدم الاختصاص بنظرها. فالأحكام الفرعية الصادرة من قاضي الوقف، تقييد قاضي الموضوع. و لقد قدرت محكمة القضاء الإداري في مصر[2] أن الحكم الصادر في طلب الوقف في فصله في المسائل الأولية التي تثار أثناء نظر هذا الطلب، يعد نهائيا و ليس مؤقتا. و بالتالي فهو مقيد لقاضي الإلغاء عند نظر موضوع النزاع. فلا يجوز له، بعدما صار حكم الوقف نهائيا، إعمال النظر من جديد فيما سبق لقاضي الوقف الفصل فيه من دفوع فرعية.

ج- الحكم في طلب وقف التنفيذ لا يقيد المحكمة عند الفصل في طلب الإلغاء.

إن المحكمة الناظرة في طلب إلغاء القرار الإداري، لا تتقيد بالحكم الصادر في طلب وقف تنفيذه، سواء كان هذا الحكم إيجابياً أو سلبياً. و قد يكون مبرر ذلك، هو اختلاف الغاية و الوسيلة بين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، و دعوى إلغائه[3].

و إذا كانت الغاية من وراء طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، هو توقي الآثار الضارة الناجمة عن تنفيذ القرار الإداري، و التي يتعذر تداركها في الفترة بين صدور القرار، و حتى يقضى في دعوى إلغائه، فإن الهدف المبتغى من دعوى الإلغاء، هو التأثير في المراكز القانونية التي أنشأها القرار إلغاء و تعديلاً.

أما الاختلاف الثاني بين طلبي الإلغاء و وقف التنفيذ، فإنه يتمثل في الوسيلة المستعملة في الحكمين. فالقاضي و هو يفصل في طلب وقف التنفيذ، يعتمد على فحص ظاهري للأوراق دون تغلغل، و غوص في عمق موضوعها. أما قاضي الإلغاء، فيكون تصديه للفصل في موضوع دعوى الإلغاء، من خلال فحص متعمق لأوراقها، و تمحيص مستفيض لمستنداتها.

---

1 -المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن *398*، لسنة *33*ق، في *16/02/1991*، الموسوعة الإدارية الحديثة، *1985/1993*، ج *33*، قاعدة *483*، ص.*956*.، أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*758*.

2 - م.ق.إ.م .، طعن*608*، لسنة *3*ق، السنة *3*، بند *119*، ص.*1125-1126*.أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*735*.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*154*.

و النتيجة المنطقية لعدم تقيُد محكمة الموضوع، بما سبق و أن قضت به في طلب وقف التنفيذ، هو أن للجهة القضائية إلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، بالرغم من صدور قرار برفض طلب وقف التنفيذ من قبل، وذلك بعدما تبين للقاضي عدم مشروعية القرار الإداري بعد تفحصه العميق لطلبات رافع الدعوى. كما أنه يجوز لقاضي الإلغاء أن يؤيد القرار رغم سبق قضائه بوقف تنفيذه.

و من جهته الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد **الله**، يرى أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يقيد القاضي عند فصله في موضوع الخصومة ، لأنه حكم وقتي صدر في أحد الطلبات المستعجلة السابقة على الفصل في الدعوى. ومع التسليم بهذه القاعدة، فإن حكم وقف التنفيذ قد يؤدي إلى وضع نهائي للخصوم في بعض الأحيان من الناحية الواقعية.

فطلب وقف تنفيذ قرار صدر بمنع طالب من دخول الامتحان، أو قرار بمنع مريض من السفر إلى الخارج، أو قرار بهدم منزل أثري. فكل هذه القرارات في حالة ما قضي بوقف تنفيذها، و تم تنفيذ قرار الوقف، فإن دعوى الإلغاء تصبح غير ذات موضوع *(Dépourvue d'Objet)* ويجب الحكم بانتهاء الخصومة فيها في هذه الحالة[1]. و بالرغم من أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ، يعتبر إلغاء مؤقتاً للقرار الإداري، حتى يتم الفصل في دعوى الإلغاء (الدعوى الأصلية). و إذا كان حكم الإلغاء يلغي القرار نهائيا و يعدمه، فإن وقف التنفيذ قد يتمخض عنه نفس الأثر الذي يحدثه حكم الإلغاء.

و هذا الأمر جاء في أحكام دائرة وقف التنفيذ بمجلس الدولة المصري بقولها أن" وقف التنفيذ هو بمثابة إلغاء مؤقت للقرار الإداري، و قيام ظروف واقعية يحتمل معها أن يتحول الإلغاء المؤقت إلى إلغاء نهائي، إنما يرجع إلى الظروف الملابسة التي تؤدي إلى عدم قابلية القرار الإداري في ذاته لوقف التنفيذ..."[2].

و يتوقف مصير قرارات وقف التنفيذ الايجابية، على الحكم القضائي الصادر بموضوع دعوى الإلغاء. فيعد الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار المطعون فيه، تأكيداً لقرار وقف تنفيذه؛ لأن وقف التنفيذ ما هو إلا إلغاء مؤقت للقرار، إلى حين الفصل في موضوع دعوى الإلغاء. كما

---

1 – عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*241*.

2 – أشار إلى ذلك : عبد الغني بسيوني عبد **الله**، نفس المرجع، ص.*241*.

يدل حكم الإلغاء الصادر، على صواب قرار وقف التنفيذ، واستناده إلى الأسباب الجدية التي ترجح الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه[1].

الفرع الثاني: الطعن في القرار المتعلقة بوقف التنفيذ.

إن الطعن في الأحكام و القرارات الإدارية[2]،يعتبر من المبادئ الأساسية التي كرسها المشرع الجزائري. و في ذلك حماية للقاضي، كون أن الطعن يسمح بمراجعة الأخطاء التي يمكن أن يكون قد وقع فيها في الحكم الأول. كما أن الطعن في القرارات القضائية، يعتبر من الأهمية بمكان بالنسبة للمتقاضين، الذين يمكنهم من استرجاع حقوقهم الضائعة، بسبب خطأ، أو إهمال من القاضي الأول، أو قلة في الأدلة و الأسانيد. و تنقسم طرق الطعن إلى عادية و هي المعارضة و الاستئناف و غير عادية و هي التماس إعادة النظر و النقض.

و الطعن في القرار الصادر بوقف التنفيذ، يجعلنا نبحث عن طرق الطعن فيه، و تبيان الحالات التي لا يجوز فيها ذلك، و بالمرة عن كيفية وقف تنفيذه.

أولاً: طرق الطعن في القرار القضائي المتعلق بوقف التنفيذ.

لقد تعرض المشرع الجزائري إلى مسألة الطعن في القرارات القضائية الفاصلة في طلبات وقف التنفيذ في المادة *170* الفقرة الأخيرة من ق.إ.م و التي تنص على أن " و القرار الذي يأمر المجلس القضائي فيه بوقف التنفيذ يقبل الطعن بالاستئناف أمام المحكمة العليا في ميعاد خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه، و يجوز لرئيس الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في هذه الحالة أن يأمر فورا و بصفة مؤقتة أن يضع حدا لوقف التنفيذ". كما نصت المادة *171* مكرر من ق.إ.م على ما يلي" و يكون الأمر- الصادر بقبول الطلبات المذكورة و المشمول بالنفاذ المعجل أو الأمر الصادر

---

1 – علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.*528*.

2 – إن قاعدة الطعن في الأحكام الصادرة في طلبات الوقف مقررة في فرنسا صراحة منذ مراسيم *30* سبتمبر *1953* (المادة التاسعة) و *28* نوفمبر *1953* (المادة ثلاثة و عشرون)، و هي مكررة في كل التعديلات اللاحقة و آخرها المرسوم رقم *89- 642* الصادر في *7* سبتمبر *1989*.

و بعد إنشاء المحاكم الإدارية عام *1953* و ممارستها لوظيفتها مع مطلع عام *1954*، أصبح مجلس الدولة مختصا بالنظر في الطعون المقدمة ضد أحكام هذه المحاكم المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري.

أما بالنسبة لوضع المحاكم الإدارية الاستئنافية التي أنشأها قانون الإصلاح القضائي لسنة *1987* فقد حدد المرسوم الصادر في *1988/05/09* القواعد الإجرائية الواجب إتباعها عند الطعن في الأحكام أمام هذه المحاكم، و هي لا تختلف عن تلك المتبعة أمام مجلس الدولة الفرنسي. فلم يتطلب المرسوم وساطة المحامين بشأن الطعون المرفوعة أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية.

-Pour plus de détail, voir : Bernard PACTEAU, op.cit., p.p.304 et s.

برفضها- قابلا للاستئناف أمام المحكمة العليا في ميعاد خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه، و يجوز في هذه الحالة لرئيس الغرفة الإدارية أن يوقف فورا و بصفة مؤقتة تنفيذ هذا القرار".

يتبين من خلال النصين، أن المشرع الجزائري نص فقط على طريق واحد للطعن، و هو الاستئناف. فهل هذا يعني أن طرق الطعن الأخرى مستبعدة؟

سنحاول فيما يأتي التطرق إلى موقف الفقه و القضاء من هذه المسألة، مع الأخذ بالحسبان في كل مرة طبيعة القرار الصادر في طلب وقف التنفيذ.

1- طرق الطعن العادية.

تتمثل طرق الطعن العادية في المعارضة و الاستئناف، و عليه سنحاول معالجة كل حالة على حدى.

أ- المعارضة. *(L´opposition)*

إن نص المادتين *171* مكرر و المادة *170* من ق.إ.م، تكلمتا فقط عن مسألة الطعن بالاستئناف في القرارات القضائية الفاصلة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية. فهل يفهم من هاتين المادتين- بمفهوم المخالفة- أن تلك القرارات لا تقبل الطعن فيها بالمعارضة؟

بالرجوع إلى القواعد العامة في الإجراءات المنصوص عليها في ق.إ.م، و خاصة المادة *188*[1] منه، والمتعلقة بتدابير الاستعجال، يمكن القول أن الأوامر الصادرة في المواد المستعجلة معجلة النفاذ، تكون غير قابلة للمعارضة أو الاعتراض على النفاذ المعجل. إلا أن هذا الحكم ينطبق على الأوامر الاستعجالية التي يصدرها رئيس المحكمة أمام المحاكم العادية. وهو مستبعد التطبيق أمام قاضي الاستعجال الإداري. و هذا ما نصت عليه المادة *171* مكرر/*2* بقولها" في المادة الإدارية، تستبدل المواد *172* و *173* و من *183* إلى *190* المتعلقة بتدابير الاستعجال و القضاء المستعجل بالأحكام التالية...". و يتجلى من هذا النص الأخير، أن حظر الطعن بالمعارضة الذي جاءت به المادة *188/2* من ق.إ.م لا يمتد إلى القضاء الإداري.

و بالرجوع إلى الباب الأول من الكتاب الثالث، المتعلق بالإجراءات المتبعة أمام المجالس القضائية الناظر في الاستئناف، نجد أن المادة *166/1*[2] تنص على إمكانية الطعن في الأحكام

1- تنص هذه المادة على أنه:" تكون الأوامر الصادرة في المواد المستعجلة معجلة النفاذ بكفالة أو بدونها، وهي غير قابلة للمعارضة أو الاعتراض على النفاذ المعجل".

2 - تنص هذه المادة على أنه" يجوز الطعن في أحكام المجالس الغيابية بطريق المعارضة في ميعاد عشرة أيام من تاريخ تبليغها."

الغيابية بالمعارضة في ميعاد عشرة أيام من تاريخ التبليغ. فهذه المادة، و إن كانت تخص المجالس القضائية بصفة عامة، إلا أنها تطبق في المواد الإدارية، و هذا بصريح العبارة الواردة في متن المادة 168 [1] من ق.إ.م. و بما أن هذا النص يطبق على المنازعات الإدارية، فإن الأوامر الاستعجالية يجوز رفع المعارضة ضدها إن كانت غيابية خلال تلك المدة و طبقا لتلك الشروط.[2]

أما عن موقف القضاء الجزائري، فإن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا[3] رفضت الطعن بالمعارضة المقدم أمام المجلس القضائي، مؤسسة قرارها على أن القرارات التي تقبل الاستئناف أمام المحكمة العليا، لا يجوز الطعن فيها بالمعارضة[4].

أما على مستوى مجلس الدولة، فتنص المادة 286 من ق.إ.م على جواز الطعن بالمعارضة في القرارات الغيابية الصادرة عن الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا(مجلس الدولة حاليا). و لا تكون هذه المعارضة مقبولة إلا في حالة عدم استلام الخصم المتخلف تبليغ دعوى البطلان أو عريضة الاستئناف. أما في حالة الاستلام فإن قرار مجلس الدولة أو الأمر الصادر في مادة الاستعجال سوف يصدر حضوريا، وبالتالي لا يقبل الطعن فيه بالمعارضة[5]. و ميعاد المعارضة هو شهرين يبدآن من تاريخ تبليغ الحكم، و تحت طائلة البطلان[6].

و في تعليق للأستاذ بشير بلعيد[7] حول هذه المسألة، يرى أن الوضع في القانون الجزائري، يسوده الغموض. وفي غياب النص فإن القاضي لا يجوز أن يمنع إجراء معين، لم يقرره المشرع. لذلك فهو يرى أن المعارضة تكون مقبولة في الأوامر الاستعجالية.

---

1 – تنص هذه المادة على أن " تطبق النصوص الواردة في الباب الأول من الكتاب الثالث....أمام المجلس القضائي و هو يبت في المواد الإدارية و ذلك في الحدود التي لا تتعارض فيها مع أحكام هذا الكتاب. "

2 – لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، المرجع السابق، ص.166.

3 – "من المقرر قانونا أن الأمر الصادر في المادة الاستعجالية الإدارية يكون قابلا للاستئناف أمام المحكمة العليا في ميعاد 15 يوما من تاريخ التبليغ و لما كان ثابتا في قضية الحال أن المجلس لما رفض المعارضة في الأمر الاستعجالي الإداري، فانه أصاب جزئيا لان المعارضة لا تتم في المواد الإدارية التي يجوز فيها الاستئناف أمام المحكمة العليا و أن المادة 188 من قانون الإجراءات المدنية لا تنطبق على المواد الإدارية المستعجلة ، مما يستوجب تأييد الأمر المستأنف."، أنظر: المحكمة العليا(الغرفة الإدارية) ، قضية رقم 142612، قرار بتاريخ 16/03/1997، بين(س.خ) و بلدية (فرعون) ، م.ق.، العدد1، 1997، ص.116-120.

4– في تعليق للأستاذ حسين فريجة على هذا القرار يقول" ويظهر هنا بأن مبدأ القضاء الإداري أقر قاعدة عدم المعارضة في الأوامر الاستعجالية الإدارية وهذا المبدأ استخرجه القاضي الإداري من روح التشريع باعتبار أنه لا يوجد نص صريح يقرر مبدأ المعارضة في الأوامر الاستعجالية الإدارية. " ، لمزيد من التفاصيل، أنظر: حسين فريجة، الاستعجال الإداري في أحكام القضاء الإداري الجزائري، مجلة إدارة، العدد 26، 2003، ص.44.

5 – لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، المرجع السابق ، ص.172-173.

6 – أنظر: المادة 287 من ق.إ.م.

7 – بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.218-219.

من خلال ما سبق بيانه، فإن الخلاف في الفقه الجزائري، مرده إلى سكوت المشرع حول المسألة. فهناك من يرى أن سكوت المشرع حول مسألة الطعن بالمعارضة لا يعني عدم جوازها (الأستاذ بشير بلعيد). و هناك من يرى أنه لا يجوز إتيان إجراء لم يقره صراحة المشرع(الأستاذ حسين فريجة).

ب- الاستئناف. *(L'appel)*

لقد سمح المشرع الفرنسي لأصحاب الشأن في استئناف الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة، سواء الأحكام التي قضت بوقف التنفيذ، أو تلك التي رفضته بدون تمييز أو تفرقة. و بخصوص المهلة التي حددها المشرع للطعن في أحكام المحاكم الإدارية المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية فهي خمسة عشر يوماً. و هذه المهلة يمكن اعتبارها قصيرة نوعا ما إذا ما قُرنت مع المدة العادية المقررة للاستئناف و المحددة بشهرين اثنين.[1]

أما في الجزائر، فإن القرارات القضائية الصادرة عن القاضي الإداري الفاصلة في طلبات وقف التنفيذ، تكون قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة(المحكمة العليا سابقا). و هذا ما بينته المادتين *171* مكرر و المادة *170* من ق.إ.م. و ما يمكن ملاحظته، أن الصياغة التي جاءت بها المادة *171* مكرر، ما هي إلا إعادة لتلك التي جاءت في المادة *170* من ق.إ.م بالرغم من اختلاف المادتين من حيث طبيعة الاختصاص، باعتبار أن المادة *171* مكرر خاصة بحالة الاستعجال، أما المادة *170* فهي خاصة بالحالة العادية.

و عريضة الاستئناف يجب أن تخضع للشروط القانونية المنصوص عليها في المادة *241* من ق.إ.م. أما مهلة الاستئناف حسب المادتين *171* مكرر و *170* من ق.إ.م فهي *15* يوماً و ذلك من تاريخ التبليغ[2]. و هذا بخلاف الاستئناف في القرارات القضائية العادية التي تكون فيها مهلة الاستئناف شهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار القضائي الصادر عن الغرفة الإدارية. و مهلة الخمسة عشر يوما، تتماشى مع الهدف من القضاء المستعجل الذي يتميز بطابع السرعة. وهذا الميعاد المنصوص عليه في المادتين السالفتين، يعتبر من النظام العام، بحيث يجوز للقاضي إثارته من

---

1 - مأخوذ عن: عبد الغني بسيوني عبد **الله**، المرجع السابق، ص.*245*.

2- " و يكون الأمر- الصادر بقبول الطلبات المذكورة و المشمول بالنفاذ المعجل أو الأمر الصادر برفضها- قابلا للاستئناف أمام المحكمة العليا في ميعاد خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه، و يجوز في هذه الحالة لرئيس الغرفة الإدارية أن يوقف فورا و بصفة مؤقتة تنفيذ هذا القرار".

تلقاء نفسه و لو لم يثره الخصوم. و بالنتيجة، فإن وقوع الاستئناف بعد فوات هذا الميعاد، يؤدي إلى عدم قبول الطعن شكلا لوقوعه خارج الآجال القانونية.

و إذا ما تم الطعن في الآجال المحددة، و وفق الشروط القانونية، فإنه للقاضي أن يأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه (قرار وقف التنفيذ). و من صياغة النص(يجوز لرئيس الغرفة الإدارية)، فإن القاضي يتمتع بسلطة تقديرية في وقف تنفيذ القرار القضائي القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري.

و بالرغم من الصرامة التشريعية في تحيد مهلة الطعن بالاستئناف، و ترتيب عدم قبول الطعن في حالة فوات الميعاد، إلا أن المشرع لم يلزم القاضي بالفصل في الطعن خلال فترة زمنية محددة، مما قد يفقد الطلب طابعه الاستعجالي. لذلك فهناك من يرى[1] لكي تتم العملية بسرعة، وجوب تعيين غرفة خاصة تفصل في قضايا الأمور الاستعجالية، خاصة و أن هذا النوع من الغرف لم يكن موجودا في السابق على مستوى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، و هذا ما أدى إلى البطء في الفصل في القضايا الاستعجالية. و على هذا، فإنه يمكن لمجلس الدولة أن يحدد غرفة تودع فيها مباشرة الاستئنافات المتعلقة بالأوامر الاستعجالية الإدارية، و يفصل فيها خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسجيل الاستئناف أمام مجلس الدولة.

أما في القانون المصري فتنص المادة *13* من قانون مجلس الدولة المصري، و المتعلقة بالاختصاص الاستئنافي "على أن تختص المحكمة بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية. و يكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة، و ذلك خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم". أما المادة *23* فهي تنص على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بقولها: " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية ...و يكون لذوي الشأن و لرئيس هيئة مفوضي الدولة، أن يطعن في تلك الأحكام، و ذلك خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم، و ذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم. أما الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية، فلا يجوز الطعن فيها

---

[1] – حسين فريجة، المرجع السابق، ص.*43*.

أمـام المحكمـة الإداريـة العليـا إلا مـن رئـيس مفوضـي الدولـة، خـلال سـتين يومـا تـاريخ صـدور الحكم..."[1].

2- طرق الطعن غير العادية.

تتمثل طرق الطعن غير العادية، في الطعن بالنقض، و التماس إعادة النظر، و اعتراض الغير الخارج عن الخصومة. و لنا أن نتساءل عن إمكانية تطبيق كل هذه الطرق في الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ. و عليه سنناقش موقف التشريع و القضاء من كل طريقة من هذه الطرق.

أ- الطعن بالنقض. ***(Le pourvoi en cassation)***

الطعن بالنقض، هو طريق من طرق الطعن غير العادية. و هو يخص الأحكام النهائية الصادرة عن المحاكم و المجالس القضائية. فالأحكام غير النهائية و التي تقبل الطعن فيها بالطرق العادية، لا يمكن الطعن فيها عن طريق النقض، لأن المتضرر ما زالت أمامه فرصة للطعن بالطرق العادية. و قد أكدت هذا الأمر المادة *231* من ق.إ.م و التي تنص على أنه " فيما عدا ما استثني بنص خاص، و مع عدم المساس بالباب الرابع من هذا الكتاب، فإنه تختص المحكمة العليا بالحكم :

1- في الطعون بالنقض في الأحكام النهائية الصادرة من المجالس القضائية و من المحاكم بجميع أنواعها...".

و بالرجوع إلى الباب الرابع من الكتاب الخامس، نجد أنه يتعلق بالأحكام الخاصة المتعلقة بالغرفة الإدارية، و يتجلى أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا(مجلس الدولة) ليست جهة نقض كقاعدة عامة.

و لكن مع اعتناق المشرع الجزائري نظام الازدواج القضائي، بموجب دستور سنة *1996* و إنشاء مجلس الدولة (المادة *152* من دستور *1996/11/28*)، و صدور القانون العضوي المنظم لهذا المجلس رقم *98-01*، فإن المادة *11* من هذا القانون أشارت إلى اختصاص المجلس في الفصل في الطعون بالنقض دعوى الطعن بالنقض.

---

[1] - مأخوذ عن: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص. *779*.

و طبقا لهذه المادة، فإن القرارات التي يمكن أن تكون محلاً للطعن بالنقض، هي القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية، و القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة. و ما يهمنا في هذا المقام هو القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، و هل يمكن لقرارات وقف التنفيذ أن تكون محلا لذلك؟

فبالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس الدول، كمحكمة أول و آخر درجة، فهي غير قابلة للطعن فيها بالنقض. و في هذا الإطار، فقد ذهب المجلس في إحدى قراراته إلى القول بعدم إمكانية الطعن بالنقض في قرار صادر عنه:" لأنه من غير المعقول و غير المنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل بالطعن بالنقض المرفوع أمامه ضد قرار صادر عنه، ذلك أن المقرر قانونا أن الطعن بالنقض يكون أمام جهة قضائية تعلو الجهة التي أصدرته القرار محل الطعن،بينما يمكن أن يتم الطعن أمامه سواء بطريق التماس إعادة النظر، اعتراض الغير خارج عن الخصومة أو بتصحيح خطأ مادي، و هذا طبقا لقانون الإجراءات المدنية"[1].

أما بالنسبة للقرارات الصادرة عن الغرف الإدارية، فالأصل و القاعدة العامة أنها قابلة للاستئناف في جميع الحالات إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، كما جاء نص المادة *10* من ق.ع *98-01*.

و بما أن الاستئناف في القرارات الخاصة بوقف التنفيذ، الذي تم النص عليه في المادتين *170* و *171*مكرر، يكون خلال *15* يوما من تاريخ التبليغ، فإن مجلس الدولة (الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا سابقا) ، هنا يكون كجهة استئناف، و ليس جهة نقض. كما أنه لا توجد جهة قضائية تعلوه، و بالتالي فإنه ينظر في الاستئناف بصفة نهائية، و لا يتصور النقض في قراره. و عليه، فإن الأوامر الاستعجالية لا تخضع للنقض.

ب- التماس إعادة النظر. *La rétractation*

إن التماس إعادة النظر هو طريق من طرق الطعن غير العادية. و ما يميزه عن الطعن بالنقض، أنه ليس له أثراً ناقلاً. بمعنى أنه يرفع أمام نفس الجهة مصدرة القرار القضائي، و هذا على خلاف الطعن بالنقض، الذي يرفع أمام جهة تعلو الجهة مصدرة القرار القضائي.

---

[1] – " القرارات الصادرة عن مجلس الدولة غير قابلة للطعن فيها إلا بواسطة طريقي الطعن غير العاديين التماس إعادة النظر و تصحيح خطأ مادي". أنظر: مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم *009889*، بتاريخ *2002/04/30*، سابق الإشارة إليه.

و هذا الطعن ذو طابع استثنائي، و لا يكون مقبولا، إلا ضد الأوامر الاستعجالية التي لا تقبل الطعن فيها بطريقتي المعارضة أو الاستئناف. و لا يكون ذلك إلا في أحوال حددتها المادة 194 [1] من ق.إ.م حصراً.

و ميعاد تقديم الالتماس هو شهرين من تاريخ تبليغ الأمر الاستعجالي، و لا يوقف رفع الالتماس تنفيذ الأمر الاستعجالي لأنه طريق غير عادي من طرق الطعن، هذا ما نصت عليه المادة 196 من ق.إ.م.

و إذا كان يفهم مما سبق بيانه، جواز الطعن بالتماس إعادة النظر في قرارات وقف التنفيذ الصادرة عن القضاء الاستعجالي، فإن الأستاذ زهرة مصطفى، يرى عدم جواز الطعن بالالتماس لإعادة النظر في الأوامر الاستعجالية، لكونها مؤقتة و لا تحوز حجية الشيء المقضي فيه بصفة مطلقة[2].

و في نفس الاتجاه يصب رأي الأستاذ حسين فريجة، الذي يرى أن الأوامر الاستعجالية تتميز بالطابع المؤقت،كما أنها ليست أحكاما نهائية، و بالتالي فإن التماس إعادة النظر طبقاً لنص المادة 194 من ق.إ.م يكون في الأحكام النهائية، التي لا تقبل المعارضة، أو الاستئناف. و عليه فإن الأوامر الاستعجالية، لا يمكن الطعن فيها بالتماس إعادة النظر.

و على النقيض من ذلك، فإن الأستاذ بشير بلعيد، لا يرى مانعاً من تقديم التماس إعادة النظر في أحكام القضاء الاستعجالي. و ليس للقاضي الاستعجالي أن يرفضه ما دام المشرع ذاته لم يمنعه صراحة[3].

---

[1] – إن الأحكام الصادرة من المحاكم أو المجالس التي لا تكون قابلة للطعن فيها بطريق المعارضة أو الاستئناف، يجوز التماس إعادة النظر فيها من جانب من كان طرفا فيها أو ممن أبلغ قانونا بالحضور، و ذلك في الأحوال الآتية:

1– إذا لم تراع الأشكال الجوهرية قبل أو وقت صدور هذه الأحكام، بشرط أن لا يكون بطلان هذه الإجراءات قد صححه الأطراف.

2– إذا حكم بما لم يطلب أو بأكثر مما طلب أو سهي عن الفصل في أحد الطلبات.

3– إذا وقع غش شخصي.

4– إذا قضي بناء على وثائق اعتراف أو صرح بعد صدور الحكم أنها مزورة.

5– إذا اكتشف بعد الحكم ، وثائق قاطعة في الدعوى، كانت محتجزة لدى الخصم.

6– إذا وجدت في الحكم نفسه نصوص متناقضة.

7– إذا وجد تناقض في أحكام نهائية صادرة بين نفس الأطراف و بناء على نفس الأسانيد من نفس الجهات القضائية.

8– إذا لم يدافع على عديمي الأهلية.

[2] – مأخوذ عن: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق ، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، ص.170–171.

[3] – بشير بلعيد، المرجع السابق، ص.233.

و على مستوى مجلس الدولة، تنص المادة *295* من ق.إ.م على أنه "يجوز أيضا للمحكمة العليا (مجلس الدولة)، أن تفصل في طلب التماس إعادة النظر:

1-إذا تبين أن قراره قد صدر بناء على مستندات مزورة مقدمة لأول مرة أمامها.

2- إذا حكم على الملتمس لتعذر تقديمه مستندا حاسماً في الدعوى، كان خصمه قد حال دون تقديمه".

و في القضاء الجزائري، فإن مجلس الدولة[1] قرر أن القرارات الصادرة عنه يجوز الطعن فيها بالتماس إعادة النظر. و جاء في القرار أن" القرارات الصادرة عن مجلس الدولة غير قابلة للطعن فيها إلا بواسطة طريقي الطعن غير العاديين التماس إعادة النظر و تصحيح خطأ مادي ".

أما في القانون المصري فتنص المادة *51*[2] من قانون مجلس الدولة المصري و المتعلقة بالتماس إعادة النظر على أنه: "يجوز الطعن في الأحكام من محكمة القضاء الإداري الصادرة و المحاكم الإدارية و المحاكم التأديبية بطريق إعادة النظر في المواعيد و الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية و التجارية أو قانون الإجراءات الجنائية حسب الأحوال و ذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم.

و بعد تعرضنا لطرق الطعن في القرارات القضائية الفاصلة في طلبات وقف التنفيذ، نتعرض الآن إلى الحالات التي لا يمكن فيها الطعن في هذه القرارات.

ثانيا: الحالات التي لا يجوز فيها الطعن في حكم وقف التنفيذ.

إذا كان يجوز الطعن في القرارات القضائية الإدارية، المشتملة على حكم بوقف التنفيذ، استقلالا عن طلب الإلغاء، باعتبارها أحكام قطعية كما سبق و أن رأينا، إلا أن الأمر ليس على إطلاقه. فهناك حالات لا يمكن الطعن فيها في أحكام الوقف، و هو ما سيتم بيانه فيما يلي:

1- صدور حكم بالإلغاء.

إن طلب وقف التنفيذ هو طلب مشتق من طلب الإلغاء. فهو مرتبط به وجوداً و عدماً. و نفس الكلام ينطبق على الحكم الصادر في طالب و قف التنفيذ، حيث يرتبط بالحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

---

1 - مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم *009889* بتاريخ *2002/04/30*، سابق الإشارة إليه.

2 - أشار إلى ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص.*780*.

فإذا صدر الحكم بإلغاء القرار الإداري، بعد سبق رفض المحكمة طلب وقف التنفيذ، فلا ضرورة و لا جدوى من الطعن في القرار القاضي برفض طلب الوقف، ما دام أن غرض الطاعن قد تحقق من خلال قرار الإلغاء. فالحكم القضائي، يعدم القرار الإداري من الناحية القانونية. و بالتالي لا يعود قابلا للتنفيذ، و لا فائدة من طلب وقف تنفيذه. اللهم إلا إذا أوقف تنفيذ حكم الإلغاء، وفق القواعد المقررة، حيث أنه بهذا الحكم، تعود للقرار صفته التنفيذية، الأمر الذي يعيد مصلحة الطالب في طلب وقف، تنفيذه توقيا لآثاره التي قد يتعذر تداركها.[1]

2- صدور الحكم برفض إلغاء القرار الإداري.

إذا صدر الحكم في الشق الموضوعي لدعوى الإلغاء برفض الدعوى، رغم سبق الحكم بوقف التنفيذ القرار، فلا يجوز للإدارة الطعن في الحكم الصادر الأخير، والذي سقط بصدور الحكم الموضوعي، الأمر الذي يجعل الطعن فيه غير ذي موضوع.

3- الحكم بانتهاء الخصومة في دعوى الإلغاء.

تنقضي الخصومة في دعوى الإلغاء بتنازل المدعي عن دعواه، أو بزوال القرار الإداري محل الدعوى بواسطة الإدارة. ونظرا لارتباط طلب وقف التنفيذ، بدعوى الإلغاء، فإنه في حالة ما إذا ما انقضت الخصومة في دعوى الإلغاء، فإن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، بفقد محله.

وتطبيقا لذلك، فقد قضت م.إ.ع.م [2] بأنه "..... إذا كان الطعن يقوم على طلب الحكومة القضاء بإلغاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وكان الثابت أن المدعى قد تنازل عن دعواه الموضوعية، وقضت محكمة القضاء الإداري بقبول ترك المدعى للخصومة، فإن هذا التنازل من جانب المدعى عن دعواه ينسحب أيضا في الواقع إلى طلب وقف التنفيذ، ومن ثم يتعين الحكم بإلغاء الحكم المطعون فيه والصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ورفض الدعوى."

ثالثا: وقف تنفيذ القرار القضائي الصادر بوقف التنفيذ.

سبق وأن انتهينا إلى أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ له كافة خصائص الأحكام، حيث يحوز الحجية فيما قضى به في الشق المستعجل، وكافة المسائل الفرعية، إضافة إلى قابليته للطعن فيه

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.158.

2 - م.إ.ع.م. ، طعن رقم 720، لسنة 28ق، جلسة 23/04/1985م، مأخوذ عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع، ص.159-160.

استقلالا عن الحكم في دعوى الإلغاء. وهذا يستتبع خضوع الحكم في طلب وقف التنفيذ لنظام وقف التنفيذ المعمول بالنسبة لكافة الأحكام القضائية.

و في فرنسا، يوجد نظام خاص ذو طابع استثنائي، و عاجل يسمح بوقف تنفيذ الحكم القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه *(Sursis au sursis)* على وجه السرعة قصد إنهاء آثار الوقف، و إعادة الحياة للقرار الإداري الموقوف التنفيذ، و ذلك لدواعي المصلحة العامة. و نظرا لأن نظام الوقف، ما هو إلا نظام استثنائي، و رخصة منحت للقاضي، بإمكان هذا الأخير عدم القضاء به حتى و لو توفرت كل شروطه الشكلية و الموضوعية. و من القرارات الشهيرة لمجلس الدولة الفرنسي الذي يجسد هذا المعنى، قضاء *" Quartier notre dame "* في *1976/02/13* و الذي من خلاله قضى مجلس الدولة أنه حتى و لو توفرت شروط الوقف، فالقاضي له سلطة تقديرية في القضاء به.[1]

وكما أن الأصل العام أن الطعن في القرار الإداري لا يوقف تنفيذه، فإن الطعن في الأحكام الإدارية في مصر، لا تأثير له على نفاذها، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا أو محكمة القضاء الإداري على حسب الأحوال، بخلاف ذلك. إن هذا الحكم نجد سنده في المادة *50* من قانون مجلس الدولة رقم *47* لسنة *1972* والتي نصت على أنه " لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه. إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك، كما لا يترتب على الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، وقف تنفيذها، إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك".

وحتى يكون طلب وقف تنفيذ الحكم مقبولا، فإنه يتعين أن تنطوي عليه عريضة الطعن، أو أن يقدم استقلالا في ميعاد الطعن في الحكم. فإذا لم تنطو عليه صحيفة الطعن، أو قدم بعد انقضاء مواعيد الطعن، عُد غير مقبول، ويكون قضاء المحكمة به، قضاء بما لم يطلبه الخصوم، الأمر الذي يبطل الحكم الصادر بشأنه.

والقضاء بوقف التنفيذ الحكم، وإن كان جوازياً للمحكمة، إلا أن سلطتها في قبوله ليست طليقة من كل قيد، وإنما يتعين أن يتوافر في طلب وقف تنفيذ الحكم، ما يبرر هذا الوقف.

---

*1-« La jurisprudence « **Quartier Notre dame** ».- « Même lorsque les conditions… sont remplies, il appartient au juge d'apprécier dans chacun des cas qui lui sont soumis s'il' y a lieu d'ordonner le sursis de la décision attaqué, faisant ainsi échec au caractère exécutoire des décisions administratives ». Cité par: Bernard PACTEAU, op.cit., p.297.*

فالمحكمة تتقيد حين قضائها بوقف تنفيذ الحكم، بذات ضوابط وقف تنفيذ القرار الإداري المتمثلة في شرطي الاستعجال والجدية. فحتى يقضي بوقف تنفيذ الحكم، ينبغي أن يكون من شأن تنفيذه، ترتيب آثار يتعذر تداركها نتائجها إذا ما تم إلغاء الحكم فيما بعد.

فإضافة إلى ترجيح قبول الطعن، وإلغاء الحكم محل طلب وقف التنفيذ، إذا تخلف أي من الضابطين السابقين، أو كليهما، قضت المحكمة برفض وقف تنفيذ الحكم، إعمالا للأصل العام المقرر في هذا الشأن. وهو الأثر غير الموقف للطعن في الأحكام، والذي بموجبه لا يترتب على مجرد الطعن في الأحكام وقف لتنفيذها.[1]

و في القانون الجزائري، و من خلال القرارات الصادرة عن القاضي الإداري، فإن مجلس الدولة لا يمكنه وقف تنفيذ القرارات الصادرة عنه. بل أن هذا الحكم يشمل حتى القرارات الصادرة عن الغرف الإدارية بالمجالس و المؤيدة من طرفه. ففي قرار له جاء أنه" لا يمكن طلب وقف تنفيذ قرار صادر عن مجلس الدولة، كما لا يمكن الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري النهائي الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، بعد تأييده من طرف بمجلس الدولة"[2].

و في قرار آخر لمجلس الدولة جاء فيه أنه "لا يمكن لمجلس الدولة بالتالي الأمر بوقف تنفيذ قرار أصدره.[3]"

و قد أكدت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى عدم إمكانية وقف تنفيذ قرار صادر عنها. فلقد قررت أنه" متى صدر قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، و اكتسى حجية المطلقة للشيء المحكوم، فإن طلب إيقاف تنفيذه غير جدير بالقبول، لعدم إمكانية الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى إيقاف تنفيذ قرار صادر من قضاءها ذاتيا.[4]"

أما القرارات الصادرة عن الغرف، فلا يمكن وقف تنفيذها إلا عن طريق الاستئناف. هذا ما قرره مجلس الدولة في قرار له بتاريخ *2000/01/31* (قضية بخوش مبارك ضد مدير المركز الجامعي ببسكرة)[5] جاء فيه" حيث أنه لا يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بإيقاف تنفيذ أمر صادر عن

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.*162*.

[2] – مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، ملف رقم *17054*، جلسة *2003/09/30*، م.م.د.، العدد *4*، *2003*، ص.*140*.

[3] – مجلس الدولة (الغرفة الخامسة)، قرار رقم *009889* بتاريخ *2002/04/30*، سابق الإشارة إليه.

[4] – المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، ملف رقم *26236* بتاريخ *1982/07/10* قضية (م.ز) ضد (وزير الداخلية و الوالي)، م.ق.، العدد الثاني، *1989*، ص .*190*.

[5] – مجلس الدولة (الغرفة الإدارية)، في قرار له بتاريخ *2000/01/31* (قضية بخوش مبارك ضد مدير المركز الجامعي ببسكرة). مأخوذ عن: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق ، ج *1*، ص.*231*. و ما يليها.

مجلس قضائي، الغرفة الاستعجالية الإدارية إلا في حالة وجود استئناف، و هذا ليس هو الحال في القضية الراهنة".

فحسب الاجتهاد القضائي في الجزائر، فإن وقف تنفيذ القرارات القضائية هو اختصاص حصري لمجلس الدولة، ولا تشاركه فيه الغرف على مستوى المجالس القضائية، بمعنى أن القرارات الصادرة عن الغرف المحلية و الجهوية الموجودة على مستوى المجالس، لا يمكن وقف تنفيذها، إلا من طرف مجلس الدولة .[1]

[1] – أشار إلى ذلك: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص.519.


خاتمة

من خلال ما تم عرضه، يتضح جلياً مما لا يدع مجالاً للشك، أن الهدف من نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، هو إيجاد التوازن بين مصلحة الإدارة من جهة، و مصلحة الأفراد، دون تغليب طرف على آخر، و ذلك بمقتضى مبدأ التوازن بين المنافع و الأضرار *(Le principe : Bilan -coût- avantages)*. أما من الناحية التشريعية، فإن هذا النظام جاء كعلاج *(Un remède)* ، ليخفف من وطأة مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية. وكذا حل مؤقت لمشكلة التماطل في حل المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، خاصة تلك المطعون فيها بالإلغاء.

إن هذه الأهداف تجسدت في فرنسا، و الدليل على ذلك هو اتجاه المشرع إلى النص على عدة حالات للوقف التلقائي *(Sursis automatique)* ، و تخليه عن التشدد في قبول طلب الوقف. فالقاضي بإمكانه وقف تنفيذ القرار الإداري، و لو لم تتوافر كل الشروط الموضوعية. كما أن ذات المشرع الفرنسي، يحث القاضي على ضرورة الفصل في الطلب في مدة زمنية قصيرة. و الأكثر من ذلك، فإن التعديل الأخير الذي جاء به القانون *L 2000 – 597* الصادر بتاريخ *2000/06/30*، أنشأ قضاء استعجال خاص بوقف التنفيذ *(Référé suspension)* .

أما في الجزائر، فإن الوضع ليس كذلك، حتى لا نقول أنه على النقيض من ذلك. فالتشريع الحالي الخاص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، لا نجد فيه ما يجسد التوازن المطلوب في الحفاظ على حقوق كل من الإدارة، و الأفراد. فالنصوص القليلة الحالية غلبت مصلحة الإدارة على مصلحة الأفراد، و ذلك من خلال التشدد في الشروط التي يجب على القاضي مراعاتها قبل قبول طلب الوقف. و بالنتيجة التقليل من حظوظ الأفراد في قبول طلباتهم. فدراسة متأنية للمادة *171* مكرر من ق.إ.م تمكننا من القول بأن القاضي الاستعجالي، مُنع من وقف تنفيذ القرارات الإدارية، كأصل عام، ولم تعط له هذه الصلاحية إلا استثناء، و في حالات حددت حصراً. كما أن قضاة المجلس منعوا من وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام. هذا في الوقت الذي يبقى مفهوم هذا النظام العام غامض، و بإمكان القاضي تكييفه لصالح الإدارة.

إن إيجاد نظام فعال يتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، و إن كانت مسألة تشريعية، باعتبار أن المشرع هو أداة لتنظيم علاقات الأفراد بالإدارة، إلا أن دور القضاء، لا يقل أهمية عن دور التشريع. بل إن القضاء هو أداة لضبط التشريع، و تكييفه لإيجاد التوازن بين المصالح، و سد الفراغ التشريعي، ما دام القانون الإداري يتميز بالمرونة، و التطور السريع، و المستمر. وهنا نعول

على القضاء، للعب الدور الحاسم، خاصة و أن الأمر يتعلق بحماية الحقوق و الحريات الأساسية. و القضاء الإداري هو من يحميها، نظرا لأن الإدارة تعد طرفاً في المسألة، و هي دوماً بحاجة لمن يكبح جماحها.

بل أكثر من ذلك، فإن نظام وقف التنفيذ كوسيلة رقابة على نشاط الإدارة، و تكريسا لمبدأ المشروعية، يعد صورة حقيقية، تعكس مستوى الديمقراطية، و المساواة، و حماية لحقوق الإنسان في البلد، و ترجمة حقيقية، و صادقة للمبادئ الدستورية، ودعامة ترتكز عليها دولة القانون *(L'Etat de droit)*.

إن النتائج التي يمكن استخلاصها من هذه الدراسة المتواضعة تتمثل فيما يلي: فمن النتائج الهامة، هنا هو الشح في النصوص القانونية المنظمة لهذا الإجراء، والواردة في ق.إ.م، بالإضافة إلى الغموض التشريعي الذي يخيم على إجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية. حيث نجد أن هذه النصوص غير دقيقة المعنى في إعطاء المصطلح الأدق، و المترجم للنية الحقيقية للمشرع. مما يجعل المفسر لها يعطيها أكثر من تأويل، و نعني بكلامنا هذا، القاضي الذي وجدناه متضارباً في أكثر من قرار له.

و من العيوب الملاحظة على نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في الجزائر، أن بعض النصوص المنظمة لوقف هذه القرارات، هي نفسها التي تنظم وقف تنفيذ القرارات القضائية، على الرغم من اختلاف القرار الإداري عن الحكم القضائي. فالمشرع، عند وضعه لنظام وقف التنفيذ، لم يبين ما هي القرارات التي يعنيها، هل الإدارية ، أم القضائية أم الاثنين معاً؟ فنص المادة *283* فقرة *2* من ق.إ.م لم يبن ماهية القرار المقصود " القرار المطعون فيه" هل هو القرار الإداري أم القضائي؟، فهو مصطلح غامض *(Ambiguë)*[1].

كما أن المشرع تكلم بنوع من العمومية عن وقف تنفيذ القرارات الإدارية. بمعنى أننا في حقيقة الأمر نفتقد إلى نظام حقيقي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية. فالنصوص المنظمة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، لا توفر لنا نظاما كاملا يحدد كل الأمور المتعلقة بالوقف ، بداية من تعريف القرار محل الطعن، ومرورًا بالشروط الواجب توافرها لقبول الطلب، و الحكم بوقف تنفيذه القرار

1- Rachid KHELOUFI, Les procédures d'urgence en matière administrative et le code de procédure civile, Revue Idara, V10, N° 2, 2000, p.62.

الإداري ، و وصولا إلى الحكم الصادر من حيث طبيعته تنفيذه، وكيفية الطعن فيه، و ما هي الجهة المختصة بالفصل في طلبات الوقف.

و بالإضافة إلى ذلك فإن المشرع الجزائري منح سلطة تقديرية واسعة للقاضي في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية. فتوافر كل الشروط الضرورية لطلب الوقف، لا تبرره، و بإمكان القاضي ألا يمنحه. و على النقيض من ذلك، نجد أن القاضي لا يمكنه منح الوقف إلا بتوافر كل الشروط الشكلية و الموضوعية. و إن كان موقف المشرع الفرنسي في هذا المجال يميل نحو إضفاء الليونة على طلبات وقف التنفيذ، فإن المشرع الجزائري، لم يبارح الوضع السابق، و أبقى على ذات الشروط التي جاءت في أول تقنين لقانون الإجراءات المدنية.

و تجدر الإشارة في الأخير إلى كون المادة *171* مكرر من ق.إ.م المنظمة لقضاء الاستعجال الإداري، لا تتعلق إلا بالتدابير التي يتخذها رئيس الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي. وهنا نتساءل عن قضاء الاستعجال على مستوى مجلس الدولة.

فمن خلال النصوص القانونية التي عالجت الموضوع في الجزائر، يتضح أن نظام وقف التنفيذ يوفر حماية أكثر للإدارة و ذلك على حساب الأطراف. و هذا عكس الوضع في فرنسا في السنوات الأخيرة، أين شاهد النظام القانوني لوقف التنفيذ تطورا ملحوظاً في اتجاه حماية أكبر للحقوق و الحريات العامة.

كما أن الاجتهاد القضائي في الجزائر، اتسم في كثير من الأحوال بالتناقض، و عدم الاستقرار. و أسباب ذلك كثيرة، لعل أهمها يكمن في عدم تخصص القضاة في مجال القضاء الإداري عامة، و قضاء الاستعجال خاصة، و ذلك نتيجة لانتهاج المشرع حقبة طويلة من الزمن نظاما قضائيا غريبا، فلا هو بالنظام القضائي الموحد، و لا هو بالنظام المزدوج.

و من خلال كل ما سبق بيانه، و في الوقت الذي يبقى التشريع هو الأداة التي تضع الركائز الأساسية لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فإن قانون الإجراءات المدنية الجزائري المنظم للمسألة، لم يحقق ما كان منتظرا منه. فوضعه الحالي، فيما يخص الإجراءات الاستعجالية، لا يتناسب و قوة الإدارة و سيطرتها. إن هذا القانون لم يعط العناية الكفاية لإجراءات الاستعجال في المادة الإدارية. فهو يعد إطار، و نظام قانوني غير ملائم *(Régime juridique inadaptés)*. لذلك نرى أنه من الأفضل الإسراع في إصدار قانون خاص بالإجراءات الإدارية *(Code de procédure administrative)* ، ينظم مسألة التقاضي أمام الجهات

القضائية الإدارية عموماً، و وقف تنفيذ القرارات الإدارية بصفة منفردة، عن القرارات القضائية و بكل دقة، و من جميع الجوانب خصوصاً.

و من الأحسن كذلك، أن يعمل المشرع على منح الاختصاص بنظر طلبات الوقف، إلى القاضي الفرد (قضاء الاستعجال)، و ذلك قصد السرعة في إجراءات الفصل في الطلب نظرا لخصوصية الاستعجال التي تميز طلبات وقف التنفيذ.

و في هذا الصدد، يجب أن يعمد المشرع الجزائري إلى تحديد ميعاد للفصل في طلبات الوقف،كما هو عليه الحال في فرنسا، حتى لا يفقد هذا الإجراء الغاية التي جاء من أجلها. فكثيرا ما تتقاعس المحكمة في النظر في طلبات الوقف، مما يعطي فرصة للإدارة في تنفيذ قرارها، و يجعل من الإجراء غير مجدي. وهذا ليس من العدالة في شيء .

إن الوضع الذي تكلمنا عليه فيما يخص القضاء الإداري في الجزائر، يجعلنا بالضرورة نتكلم عن كل الجهاز. فاستقلال جهاز القضاء هو أكثر من ضرورة لضمان وجود جهاز عادل و فعال، باعتباره من ضمانات دولة القانون. كما يجب الاهتمام بالقضاة باعتبارهم حجر الزاوية في تجسيد جسد القانون وروحه، و إحداث التوازن بين المصالح، وذلك من خلال حسن تكوين القاضي، و اعتماد نظام التخصص في القضاء الإداري، وكذا قضاء الاستعجال.

إن نظام وقف التنفيذ، و إن كان إجراء رائده تفادي الأضرار التي قد تنجر عن تنفيذ الإدارة للقرارات التي قد يكون مآلها الإلغاء، فإن النظام يستمد أساسه من الدستور لكونه يدخل تحت مجموعة من الحقوق الجوهرية المنصوص عليها في المواثيق الداخلية و الدولية. كالحق في التقاضي، و الحق في الدفاع، و الحق في محاكمة عادلة. و مما سبقت الإشارة إليه، يمكن القول أن نظام وقف التنفيذ، يعتبر من الضمانات الأساسية للأفراد للدفاع عن حقوقهم، و مراكزهم القانوني.

و مجمل القول، فإن موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية ليس فقط موضع إجرائي بحت، بل هو موضع مركب، لأنه مرتبط بجانب التشريع، و القضاء، و الحريات العامة و حقوق الإنسان، و مبدأ الفصل مل بين السلطات، و مسألة المصلحة العامة.

قائمة المراجع

أولاً : الكتب

1- الكتب العامة:

أ- باللغة العربية:

1- أحمد خليل، التنفيذ الجبري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.

2- محمد براهيمي، القضاء المستعجل، الجزء الأول، د.م.ج، الجزائر، 2006.

3- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2002.

4- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني ، دار هومة، الجزائر، 2005.

5- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة، الجزائر،2007.

6- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005 .

7- بوبشير محند أمقران، قانون الإجراءات المدنية، نظرية الدعوى- نظرية الخصومة- الإجراءات الاستثنائية، د.م.ج.، الجزائر، 1998.

8- عمار بوضياف، القرار الإداري-دراسة تشريعية، قضائية، فقهية-، جسور للنشر و التوزيع،ط 1، الجزائر، 2007.

9- حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مكتبة المرافعات الإدارية، دون بلد نشر، 1989.

10- فؤاد حجاري، القاضي الإداري و الحقائق القانونية، دار الغرب للنشر و التوزيع،وهران، دون سنة النشر.

11- خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق - دراسة مقارنة - ، الطبعة الثانية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1999.

12- رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري" دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

13- رمزي الشاعر، بطلان القرارات الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، 1968.

14- زهدي يكن، كتاب القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.

15- سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.

16- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1984.

17- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث (نظرية الاختصاص)، ط 3، د.م.ج. ، الجزائر، 2005.

18- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1964.

19- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، مصادر الإجراءات الإدارية- دراسة مقارنة- ، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة. دون سنة النشر.

20- عبد العليم عبد المجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

21- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني(النشاط الإداري) ، د.م.ج.، الجزائر،2002.

22- عمار معاشو، أ. عزاوي عبد الرحمان، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية في النظام الجزائري، الطبعة الثانية، دار الأمل، الجزائر، 1999.

23- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، لباد، الجزائر، 2004.
24- محسن خليل، مبدأ المشروعية و تنظيم القضاء الإداري، مطبعة التوني، الإسكندرية، 1993.
25- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
26- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء(أو الإبطال) قضاء التعويض و أصول الإجراءات، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005 .
27- محمد علي راتب، محمد نصر الدين كمال، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، الجزء الأول، الطبعة السابعة، عالم الكتاب، القاهرة، 1985،
28- محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني (دعوى الإلغاء) ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
29- محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
30- أحمد محيو ، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، د.م.ج.، الجزائر، 2005.

ب- باللغة الفرنسية:

1-Hugues LE BERRE, Droit du contentieux administratif, Ellipses., Paris, 2002.
2-Daniel CHABANOL, Code de justice administrative, 2éme édition, Le moniteur,Paris, 2004.
3-Daniel CHABANOL, La pratique du contentieux administratif, 3éme édition, LITEC, Paris, 2001.
4-René CHAPUS, Droit administratif général, Tome1, 9éme édition, Montchrestien, Paris, 1995.
5-René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 5éme édition, Montchrestien, E.J.A., Paris, 1995.
6-René CHAPUS, Droit de contentieux administratif, 10éme édition, Montchrestien, Paris, 2002.
7- Charles DEBBASCH, Droit administratif, 6éme édition, ECONOMICA, Paris, 2002.
8 -Jean pierre DUBOIS, La responsabilité administrative, Casbah édition, Alger, 1998.
9 -Yves GAUDMET, Traité de droit administratif, tome1, (Droit administratif général), 16 éme édition, L.G.D.J., Paris, 2001.
10 -Olivier GOHIN, Contentieux administratif, 2éme édition, LITEC, Paris, 1999.
11 -Martine LOMBARD, Droit administratif, 3éme édition, DALLOZ, Paris, 1999.
12 -Bernard PACTEAU, Contentieux administratif, 5éme édition, P.U.F., Paris, 1999.
13- Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 14 éme éd, DALLOZ, 1992.
14 - Georges VALCHOS, Principes généraux du droit administratif, Ellipses., Paris, 1993.

2 - الكتب المتخصصة.

أ- باللغة العربية.

1- إبراهيم المنجي، القضاء المستعجل والتنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999.

2- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطبعة عمار قرفي، باتنة، .1993

3- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دارهومة، الجزائر، .2007

4- خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ و إشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، دون دار نشر، 1993- .1992

5- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة (وقف تنفيذ القرار الإداري - (إشكالات تنفيذ الأحكام- دعوى تهيئة الدليل)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، .2006

6- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، .2001

7- عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة و الأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005-.2006

8- محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، الطابع الاستثنائي لنظام الوقف- وشروطه، أحكام الوقف، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1997.

ب- باللغة الفرنسية:

2-Olivier DUGRIP, L`urgence contentieuse devant les juridictions administratives, P.U.F., Paris, 1991.

1-Henri JACQUOT, Droit de l'urbanisme, 3 éme édition, DALLOZ, Paris, 1998.

ثانيًا: الأطروحات .

- محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، .1988

ثالثاً : الموسوعات.

1 - باللغة العربية:

1- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار الكتاب المصرية،.2001

2 - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، .2004

2- باللغة الفرنسية.

1- Encyclopédie juridique, Répertoire de contentieux administratif, 17eme année tome1 (Acte administratif et contrats administratifs) Dalloz 2000.2(14 avril).

2 - Encyclopédie juridique, Répertoire de contentieux administratif, 17eme année, tome III (pouvoir discrétionnaire à voirie (contraventions de grande voirie) Dalloz, 14 Avril,2000.

رابعاً: المقالات

1- المقالات باللغة العربية

1- عبد العزيز أمقران، عن الشكوى الضريبية في منازعات الضرائب المباشرة، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص (المنازعات الضريبية)، سنة 2003.

2- عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي و خصائصه - دراسة مقارنة- مجلة العلوم الإدارية ، عدد01، يونيو 1994 الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، .1994

3- بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور" النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 2، الجزائر، .2000

4- فاطمة بن سنوسي، مبدأ التظلم الإداري السابق كشرط من شروط دعوى قبول الإلغاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية،الاقتصادية و السياسية، الجزء 34، رقم 2، الجزائر، .1996

5- بن ناصر محمد، إجراءات الاستعجال في المادة الإدارية، م.م.د، العدد 4، الجزائر، .2004

6- بودريوه عبد الكريم، جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية – درجات البطلان في القرارات الإدارية- م.م.د.، مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر ، 2004 .

7- محمد الصالح خراز، المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام، دراسات قانونية، عدد6، جانفي 2003، دار القبة للنشر و التوزيع، الجزائر، .2003

8- محمد الصالح خراز، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مجلة دراسات قانونية، العدد2 لشهر سبتمبر 2002، دار القبة للنشر و التوزيع، الجزائر، .2002

9- عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، المجلد5، العدد 1، .1995

10- ليلى زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، مطبعة الديوان، الجزائر،.2003

11- عوابدي عمار، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، د.م.ج.، العدد 4، .1987

12- حسين فريجة، الاستعجال الإداري في أحكام القضاء الإداري الجزائري، مجلة إدارة، العدد 26، 2003.

2- المقالات باللغة الفرنسية

1- Olivier DUGRIP, Les procédures d´urgence:L´économie générale de la réforme, R.F.D.A., 18éme année, n° 2, mars-avril, 2002.

2 - Rachid KHELOUFI, Les procédures d'urgence en matière administrative et le code de procédure civile, Idara, V 10, No 2, 2000.

3 - Roland VANDERMAN, Le référé suspension R.F.D.A., 18 éme année, n° 2, mars – avril 2002.

خامساً: المجلات القضائية.

1. مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الخامسة / السنة السادسة (يناير 1954 يناير 1956)، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة.

2- مجلة مجلس الدولة الجزائري، دار هومة، العدد 2 لسنة 2002.

3- مجلة مجلس الدولة الجزائري، مطبعة الديوان، العدد 3 لسنة 2003.

4- مجلة مجلس الدولة الجزائري، منشورات الساحل، العدد 4 لسنة 2003.

5- مجلة مجلس الدولة الجزائري، منشورات الساحل، العدد 5 لسنة 2204.

6- مجلة مجلس الدولة الجزائري، منشورات الساحل، العدد 6 لسنة 2005.

7- مجلة مجلس الدولة الجزائري، منشورات الساحل، العدد 7 لسنة 2005.

8- مجلة مجلس الدولة الجزائري، منشورات الساحل، العدد 8 لسنة 2006.

9- المجلة القضائية، العدد الثاني لسنة 1989.

10- المجلة القضائية، العدد الثالث لسنة 1989.

11- المجلة القضائية، العدد الأول لسنة 1990.

12- المجلة القضائية، العدد الثاني لسنة 1990.

13- المجلة القضائية، العدد الثاني لسنة 1992.

14- المجلة القضائية، العدد الأول لسنة 1993.

سادساً: المصادر (النصوص القانونية):

- الدستور الجزائري الصادر في 28 نوفمبر 1996.

- القانون العضوي رقم 98-01 الصادر في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.ج.ر 35، لسنة 1998.

- القانون رقم 90- 08 الصادر في1990/04/07 المتعلق بالبلدية، المعدل و المتمم، ج. ر 15، لسنة 1990.

- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير.

- القانون رقم 98-02 الصادر في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية.ج.ر 35، لسنة 1998.

- الأمر رقم 66/154 المؤرخ في 08 جوان 1966 و المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم.

- الأمر رقم 75-41 المؤرخ في 1975/06/17و المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، ج. ر رقم 55.

- المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 يوليو سنة 2002 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 301/03 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003.

- مرسوم تنفيذي رقم 91- 176 مؤرخ في 14 ذي القعدة 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991 يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم، وتسليم ذلك، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 2007/01/07، ج.ر 26، لسنة 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 339/98 مؤرخ في 13 رجب عام 1419 الموافق 3 نوفمبر سنة 1998 يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشات المصنفة و يحدد قائمتها، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 2007/07/22، ج.ر 82، لسنة 1998.


الفهرس